

Официален вестник

на Европейския съюз

C 100



Издание
на български език

Информация и известия

Година 52
30 април 2009 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	<i>Резолюции, препоръки и становища</i>	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	448-ма пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г.	
2009/C 100/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Малките и средните предприятия — ключ към засилен растеж и заетост. Средносрочен преглед на модерната политика по отношение на МСП“ COM(2007) 592 <i>окончателен</i>	1
2009/C 100/02	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 „Доставки на развойни продукти: насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“ COM(2007) 799 <i>окончателен</i>	6
2009/C 100/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Премахване на препятствията за трансграничните инвестиции чрез фондове за рисков капитал“ COM(2007) 853 <i>окончателен</i>	15
2009/C 100/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Борба срещу измамите и фалшифицирането на непарични платежни средства“	22
2009/C 100/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Консултация във връзка с проекта за насоки на Комисията за оценка на въздействието“	28

BG

Цена: 26 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

<u>Известие №</u>	<i>Съдържание (продължение)</i>	<i>Страница</i>
2009/C 100/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насоки за услугите от общ интерес и глобализацията“	33
2009/C 100/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Авиационна сигурност за пътниците“	39
2009/C 100/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейският съюз пред световното предизвикателство, свързано с храните“	44
2009/C 100/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отвъд БВП — показатели за устойчиво развитие“	53
2009/C 100/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Безопасност на хранителни и селскостопански продукти при внос“	60
2009/C 100/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Структурна и концептуална промяна — задължително условие за изграждане на конкурентоспособна европейска индустриална система на световно равнище, основана на знанието и научните изследвания (Европа в позиция на догонващ или на лидер?)“	65
2009/C 100/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Преструктуриране и развитие на сектора на домакинските електроуреди в Европа и тяхното въздействие върху заетостта, изменението на климата и потребителите	72
2009/C 100/13	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Как социалното експериментиране може да послужи на Европа за изготвянето на публични политики за активно включване“ ...	77
2009/C 100/14	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Етично и социално измерение на европейските финансови институции“	84
2009/C 100/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията Европейски съюз — Бразилия“	93
2009/C 100/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет „Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“ (становище по собствена инициатива)	100

III *Подготвителни актове*

Европейски икономически и социален комитет

448-ма пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г.

2009/C 100/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно опростяване на реда и условията за трансфери на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността“ COM(2007) 765 <i>окончателен</i> — 2007/0279 (COD)	109
---------------	---	-----



I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

448-МА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 21, 22 И 23 ОКТОМВРИ 2008 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Малките и средните предприятия — ключ към засилен растеж и заетост. Средносрочен преглед на модерната политика по отношение на МСП“

COM(2007) 592 окончателен

(2009/С 100/01)

На 4 октомври 2007 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 Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Малките и средните предприятия — ключ към засилен растеж и заетост. Средносрочен преглед на модерната политика по отношение на МСП“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2008 г. (докладчик: г-н Burns).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 85 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Развиването на предприемачески дух у учащите трябва да започва много рано. Учащите трябва да се насърчават да разглеждат започването на собствен бизнес като нормален начин за намиране на заетост, а не като нещо, което се прави само от хора с финансови възможности или университетско образование.

1.2 Комисията трябва да насърчава националните правителства да сътрудничат с организации като CEDEFOP, с различните организации на МСП и с ЕИСК, с цел разработване на надеждна, ръководена от работодателите, насочена към икономическата дейност трансевропейска система за професионална квалификация, която да отговаря на нуждите на предприятията, по-специално на МСП.

1.3 Комисията и националните правителства следва да си сътрудничат с цел разработване и въвеждане на европейско равнище на солидна система за защита на интелектуалната собственост, изобретенията и иновациите.

1.4 При правителствените консултации следва да се уточняват всички промени, приети след съответния процес на консултация и преди прилагането на каквито и да било директиви, законодателни и други нормативни актове.

1.5 Комисията следва да преразгледа своите процедури за консултации със сдруженията на МСП и отделните секторни търговски организации. Следва да се признават разходите на МСП при участието им в консултации с правителството и да се помисли за възстановяване на разходите на собствениците на МСП, поканени да участват активно във всеки консултанционен процес.

1.6 Националните и регионалните власти в държавите-членки трябва да вземат по-голямо участие в свързаните с МСП процеси и процедури, подробно изложени в средносрочния преглед. Положителни инициативи, подкрепени от Европейската комисия, не оправдават очакванията поради апатията или противодействието на някои национални и регионални власти спрямо предложенията в подкрепа на МСП.

1.7 Субсидиите и нелоялната конкуренция оказват отрицателно въздействие върху пазара. Комисията следва да разгледа въздействието върху МСП в двете посоки по цялата пазарна верига в случаите, когато субсидиите нарушават откритата конкуренция. Ако се изплащат субсидии, това трябва да става поради социални, екологични и други причини, а не с цел субсидиране на производството. Принципът, според който субсидията за едно предприятие представлява нелоялна конкуренция за друго, трябва да се превърне в правило при изплащането на всички бъдещи помощи или субсидии.

1.8 Законодателството, засягащо предприятията, трябва да бъде написано на ясен и разбираем език. То не бива да включва неясни и объркващи клаузи или такива, които допускат произволно тълкуване от трети страни.

1.9 Трябва да се преразгледа определението на МСП и да се представи анализ какво въздействие може да се очаква, ако в определението на малки, средни и микропредприятия залегнат различни от досегашните стойности на годишния оборот и годишния баланс (вж. 4.5.2).

1.10 Следва да се прилагат специални процедури за достъп до субсидии и финансиране на проекти от ЕС за малките, средните и микропредприятията. При тези процедури следва да се отчетат специфичните времеви ограничения, с които работят по-малките предприятия.

1.11 Прехвърлянето на предприятията от едно поколение на друго е проблем, който трябва да бъде признат и разгледан.

2. Въведение (контекст)

2.1 Повечето политици и икономисти признават, че развитието на МСП и на микропредприятията е от основно значение за развитието на европейската икономическа и социална политика.

2.2 През 2005 г. Европейската комисия прие своята „Модерна политика по отношение на МСП за растеж и заетост“. С нея се цели да се гарантира координирането на всички аспекти на политиката на ЕС в подкрепа на МСП и по-пълното оценяване на нуждите на МСП при изготвянето на такива политики. Тази политика включва мерки в пет области:

1. Насърчаване на предприемачеството и уменията.
2. Подобряване на достъпа на МСП до пазарите.
3. Намалване на бюрокрацията.

4. Засилване на диалога и консултациите със заинтересовани МСП.

5. Увеличаване на потенциала за растеж на МСП.

2.3 Основната цел на тази политика беше превръщането на Европа в благоприятна за МСП бизнес среда. Беше признат фактът, че за постигането на тази цел са необходими съгласувани усилия от страна на всички заинтересовани власти (на общностно, национално и регионално ниво), които да гарантират, че разработените различни политики се допълват взаимно и не пречат на развитието на МСП.

2.4 На 4 октомври 2007 г. Комисията изготви съобщението **„Малките и средните предприятия — ключ към засилен растеж и заетост. Средносрочен преглед на модерната политика по отношение на МСП“** ⁽¹⁾. В този документ Комисията представя на политиките и на органите на властта на различни равнища успеха, постигнат (до момента) от Европа в осъществяването на целите, които бяха поставени първоначално в съобщението относно политиката по отношение на МСП от 2005 г.

3. Бележки относно средносрочния преглед

3.1 Европейският икономически и социален комитет отбелязва със задоволство, че Европейската комисия е поставила въпроса за МСП на по-предно място в своя икономически и социален дневен ред. Комитетът отчита също така, че независимо от различните ограничения, налагани от националните правителства, Комисията е направила опит да подобри икономическата среда за МСП в цяла Европа. ЕИСК споделя и мнението на Комисията, че трябва да се свърши още много работа, преди да може да се твърди, че в Европа съществува благоприятна среда за МСП.

3.2 ЕИСК изразява своето съгласие с принципа, че политиките и законодателите следва да мислят първо за малките предприятия. Ние обаче сме загрижени, тъй като независимо от факта, че Комисията подкрепя този принцип, ЕИСК не е убеден, че всички други власти на национално и регионално ниво, както и техните различни агенции и структури, споделят същата гледна точка или същата цел.

3.3 ЕИСК признава, че понятието „МСП“ като наименование или описание на определен тип предприятия вече е включено в повечето документи на Комисията относно предприятията, но смята, че упоменаването на термина „МСП“ в текста на даден документ не представлява непременно гаранция за включването на тези предприятия в препоръчаните процеси или политики. Комитетът е загрижен и поради факта, че не се отчетат становищата на лицата, упражняващи свободни професии, на самостоятелно заетите лица и на микропредприятията. Затова Комитетът не е съгласен с твърдението, че „сега МСП са напълно интегрирани в политиките на Общността“.

⁽¹⁾ COM(2007) 592 окончателен.

3.4 Всички законодателни мерки оказват въздействие върху малките предприятия. Кумулативният ефект на множество отделни законодателни актове предизвиква сериозни проблеми за МСП, но политиците и служителите в публичната администрация рядко признават този факт. Малките предприятия трябва да използват ограниченото време и ресурси, с които разполагат, за контакти със своите клиенти. Колкото повече време отделят за попълване на административни формуляри и уреждане на бюрократични формалности, толкова по-малко време остава за създаване на благосъстояние и разкриване на работни места чрез производство на стоки и услуги.

3.5 Много МСП намират, че европейските и националните административни процедури все още са твърде бюрократични, че в твърде голяма степен зависят от акредитация, извършвана от трети страни и са свързани с прекалено високи разходи. Освен това служителите в администрацията не проявяват достатъчно разбиране за баланса между риск, време, разходи и печалба, който е основен приоритет за повечето МСП при оценяване на участието им във всякакви проекти, разработки, консултации, при изпълнение на критериите или при кандидатстване за подпомагане на предприятието.

3.6 Малките, средните и микропредприятията постоянно и единодушно повтарят своето искане за справедливи и еднакви за всички условия в цяла Европа. ЕИСК смята, че сме много далеч от постигането на тази цел. Твърде често оплакванията на МСП от нелоялна конкуренция се тълкуват като искания за субсидии или специално третиране, докато всъщност предприятията не искат нищо друго освен правото да се конкурират лоялно на справедлива и равнопоставена основа.

3.7 МСП се оплакват от законодателството, тъй като то е неясно и неразбираемо. Големите предприятия имат юристи, които да тълкуват законите. Многобройни малки предприятия не могат да си позволят такива разходи. Поради тази причина за тях е изключително важно законодателството да е написано по ясен начин, да не е двусмислено, да не създава объркване, да не допуска различни тълкувания.

3.8 ЕИСК смята, че Комисията и националните правителства в Европа не са разбрали този проблем и в резултат на това в цяла Европа наблюдаваме твърде много различни тълкувания на едно и също законодателство. Ние смятаме също така, че при транспонирането на законодателството на ЕС националните правителства твърде често са склонни да регулират допълнително законодателството на национално ниво („gold-plating“). Това затруднява разбирането и прилагането на националните законодателства от страна на МСП и възпрепятства развитието на трансгранична икономическа дейност на предприятията.

4. Специфични въпроси

4.1 *Насърчаване на предприемачеството и уменията*

Предприемачески дух и образование

4.1.1 Необходимостта от създаване на по-благоприятна социална и икономическа среда за предприемачеството е

основава върху интегрирана политика не само с оглед на промяна на нагласите, но и с цел подобряване на уменията на гражданите. Самите политики, определящи образователната политика, обаче, не са възпитавани в насърчаваща предприемачеството образователна среда и поради това имат слаби практически познания за това, което прави човека предприемчив или го подтиква да стане самостоятелен и да започне собствен бизнес.

4.1.2 Въпреки значителните инвестиции с цел насърчаване на по-изразени предприемачески нагласи чрез образованието, помощните структури се оказаха силно неефективни и не успяха да осигурят обучение по предприемачество или да създадат култура, която да благоприятства самостоятелността. На учащите следва да се обясни, че създаването на предприятие е също толкова интересна възможност, колкото и търсенето на работа по трудов договор или продължаването на образованието в университет.

4.1.3 Голяма част от инвестициите са насочени към учащите на възраст 16 и повече години. Комитетът счита, че това е твърде късен етап от развитието на личността и че действията за насърчаване трябва да се предприемат в много по-ранна възраст.

4.1.4 Следва да се обърща специално внимание на предприемаческия дух и на образованието на студентите редовно обучение, които биха имали възможността или готовността да поемат семейните предприятия (прехвърляне на предприятията). В някои части на Европа това се превърна в сериозен проблем, който трябва да бъде разглеждан незабавно.

4.1.5 Социалните партньори играят важна роля за насърчаване на предприемаческия дух и образованието. Следователно е важно да има по-голямо сътрудничество между предприятията и тези партньори, така че да се постига по-добро разбиране за предприемаческия дух и образованието и те да се насърчават по положителен начин.

4.1.6 Учащите трябва да се насърчават да гледат на труда като на възможност сами да контролират живота си, да откриват пред себе си възможности, да бъдат предприемчиви, да поемат рискове и евентуално да започнат свой собствен бизнес.

Обучение и акредитация на уменията

4.1.7 Всички малки предприятия обучават своя персонал, но малък брой служители получават сертификати. Това е проблем особено за области като здравеопазването, безопасността, околната среда, а също и за области, в които от това произтичат правни последиствия. Комисията и националните правителствени агенции, които отговарят за професионалното обучение (ПО), следва да направят повече, за да гарантират, че квалификациите отразяват изпълняваните в предприятията задачи. При свободните професии това доведе конкретно до проблем с предоставянето на обучение, което да отговаря на техните нужди.

4.1.8 ЕИСК счита, че неспособността да се разработи ориентирана към заетост система за професионална квалификация и професионално обучение е основно препятствие пред развитието на предприемачите и европейските предприятия, по-специално на зетите в МСП. Ние считаме, че неспособността да се признае този проблем и да се работи по него поставя принципно под въпрос предположението на Комисията, според което насърчаването на предприемачеството и уменията е било успешно.

4.2 Подобряване на достъпа на МСП до пазарите

4.2.1 Комитетът признава, че Комисията е направила опит да отстрани излишните бариери, които затрудняват достъпа до пазарите. Ние обаче сме загрижени от факта, че тези най-добри намерения на Комисията не са били приложени чрез конкретни действия от страна на националните правителства. Най-вече неспособността да се разработи и въведе действащ в европейски мащаб механизъм за защита на интелектуалната собственост, откритията и иновациите представлява бариера пред подобряване на достъпа на МСП до нови пазари. Не бива да се пренебрегва фактът, че предприемачи от ЕС могат чрез инвестиции на капитали или възлагане на концесия да създават МСП в трети страни, като наемат на работа граждани на ЕС. Такива МСП би трябвало да получават сходни привилегии и не бива да се затруднява въвеждането на пазара на техните продукти поне в началото на стопанската им дейност.

4.2.2 Обществените поръчки представляват друг пазар, който според нас би могъл да се направи по-открит и прозрачен, което би улеснило и достъпа на МСП до него. Делът на обществените поръчки представлява приблизително 16 % от БВП на ЕС и, въпреки че участието на МСП малко се е засилило, някои основни въпроси са оставени без внимание, а би трябвало да бъдат посочени в средносрочния преглед:

- твърде лесно се игнорира свързаният с МСП аспект на обществените поръчки,
- поради липсата на доверие в МСП от страна на местните и националните администрации, пред тези предприятия често се поставят прекомерни пречки. По-специално задължението за получаване на акредитация от трета страна като условие за участие в търговете, е изключително скъпо и често пъти ненужно препятствие пред повечето МСП при участието им в търгове за възлагане на обществени поръчки,
- МСП, които участват в търгове за възлагане на обществени поръчки и считат, че отношението към тях е било несправедливо, се оплакват, че процедурите за разследване на подобни жалби не са прозрачни.

4.3 Намалване на бюрокрацията

4.3.1 Броят на бюрократичните формалности и на ненужните законодателни актове е толкова голям, че е трудно да се оцени

работата, извършена с цел намаляване на това бреме. Изобилието от ненужни правила, разпоредби и правителствени политики, прилагани посредством агенциите, публичните институции и лицензиращите органи, представлява огромна бариера пред МСП и дребния бизнес. ЕИСК е особено загрижен поради факта, че в средносрочния преглед не се подчертава този проблем, по-специално бюрократичните изисквания на правителствените агенции, публичните институции и лицензиращите органи. В тези органи често пъти не съществуват признати процедури за подаване на жалби, тъй като те често се определят като независими, неправителствени организации и поради тази причина не подлежат на правителствен контрол.

4.4 Засилване на диалога и консултациите със заинтересовани МСП

4.4.1 Консултациите със сдруженията на МСП представляват сериозен проблем, който не се посочва в средносрочния преглед. На европейско равнище се провеждат консултации с ограничен брой търговски и предприемачески сдружения⁽²⁾, но броят на предприемаческите сдружения, участвали в консултациите, е твърде малък, а специфичното търговско представителство на по-малките предприятия от специфични търговски организации — твърде ограничено.

4.4.2 На национално правителствено равнище МСП нямат особено доверие на консултациите и смятат, че лицата, отговорни за взимане на политически решения, пренебрегват техните оплаквания. За повечето малки предприятия „консултациите“ са процес, в който липсва или е налице твърде малко готовност за промяна на първоначалните препоръки.

4.4.3 Малките, средните и микропредприятията често биват описвани като „твърде разнообразни“ или „твърде дезорганизирани“, поради което се приема, че е трудно техните становища да бъдат включени в заключителните препоръки. Това се случва дори когато консултациите се отнасят до МСП и развитието на дребния бизнес. В такива ситуации мнението на по-големите предприятия твърде често среща по-голямо доверие, отколкото становищата на малките, средните и микропредприятията.

4.5 Определение за малки предприятия

4.5.1 ЕИСК е разочарован от факта, че в средносрочния преглед не са посочени проблемите, свързани с определението за МСП⁽³⁾, което според Комитета е остаряло. Повишаването на производителността посредством механизация и промяна на трудовите практики коренно измени начина на функциониране на предприятията.

- Над 98 % от европейските предприятия попадат в категорията на МСП така, както тя е дефинирана понастоящем.
- Работата, за която по-рано бяха необходими 50 служители, днес се извършва от 10.

⁽²⁾ Например UEAPME (Европейската асоциация на занаятчиите, малките и средните предприятия), официално признат представител на МСП в европейския социален диалог.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

— Ако искаме да помогнем на малките, средните и микропредприятията, ние се нуждаем от реалистично определение на тези предприятия. Това е една от основните причини, поради които съществуващото законодателство относно МСП често не успява да постигне своите цели.

4.5.2 Понастоящем се прилагат следните определения:

Категория предприятия	Численост на персонала	Годишен оборот		Общ годишен баланс
Средни предприятия	< 250	50 млн. EUR	или	43 млн. EUR
Малки предприятия	< 50	10 млн. EUR	или	10 млн. EUR
Микропредприятия	< 10	2 млн. EUR	или	2 млн. EUR

4.6 Статут на малките предприятия, на самостоятелно заетите лица и на свободните професии

4.6.1 ЕИСК с разочарование отбелязва, че в средносрочния преглед не са посочени настоящите проблеми, свързани със „самостоятелната заетост“. Твърде голям брой държави-членки на ЕС са създали изкуствени препятствия пред гражданите, които искат да развият своите предприемачески способности и да създадат малки предприятия. В законодателството на ЕС понятието „самостоятелна заетост“ не е дефинирано и това води до злоупотреби и създава объркване сред предприятията и длъжностните лица.

4.6.2 Тази административна злоупотреба препятства развитието на „официално“ самостоятелно заети лица, които ръководят малки предприятия, плащат данъци и спазват всички съответни законови разпоредби.

4.6.3 Този въпрос е трябвало да бъде поставен като проблем. Дефинирането на понятието „самостоятелна заетост“ би трябвало

да бъде приоритет на Комисията, но досега този проблем или не е бил посочван, или е бил пренебрегван.

4.7 Представяне на малките предприятия

4.7.1 В средносрочния преглед не се отчита значението на начина, по който се провеждат консултации с МСП и по който техните становища се представят на национално и европейско равнище. Твърде често представителите на търговските сдружения на правителствени конференции не принадлежат към деловите среди, така че да разбират проблемите или да имат практически познания по въпроса.

4.7.2 Много служби на Комисията признават този проблем, но нищо не е направено за неговото разрешаване.

4.7.3 Консултациите трябва да продължат както по електронен път, така и чрез хартиени носители, на всички официални езици на ЕС, за да се гарантира, че ще обхванат по-широк спектър от предприятия.

4.8 Достъп до финансиране от ЕС

4.8.1 Осигурено е по-значително финансиране за проекти и субсидии, но малките, средните и микропредприятията срещат проблеми при достъпа до него, тъй като:

- процедурите са твърде бюрократични,
- процесите отнемат твърде много време,
- помощта за откриване на фондовете и кандидатстване за финансиране не е удобна за ползвателите,
- счетоводните процедури се променят непрекъснато и в много случаи изискват скъп одит от трети страни, което увеличава бюрократичната тежест и бюрократичните разходи.

4.8.2 За да имат малките, средните и микропредприятията достъп до европейските фондове, трябва да се прилагат специални процедури, които да отчитат ограниченията, свързани с работното време в малките, средните и микропредприятията.

Брюксел, 22 октомври 2008 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 „Доставки на развойни продукти: насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“

COM(2007) 799 окончателен

(2009/С 100/02)

На 14 декември 2007 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 и Комитета на регионите — Доставки на развойни продукти: насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2008 г. (докладчик: г-н VAN IERSEL).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 70 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1. ЕИСК напълно одобрява целта на Комисията да се насърчава стимулирането на иновациите в обществените поръчки из цяла Европа. Ако Европа желае да остане в авангарда на предоставянето на висококачествени и разходо-ефективни обществени услуги на гражданите, от които имат полза икономиката, социалната и околната среда, тя трябва да се стреми да използва максимално иновациите и технологичния прогрес в обществените си услуги.

1.2. Изразява съгласие с препоръките на Комисията по отношение на „интелигентния потребител“ като важен предшественик на по-проактивното отношение към съвременните практики за доставки от страна на публичните власти. По правило качеството на договорите с частни доставчици ще доведе до по-висока степен на „интелигентно“ ангажиране на публичния купувач.

1.3. ЕИСК изразява съгласие с Комисията по отношение на това, че създаването на възможности за иновации и приложни технологии в областта на обществените поръчки ще бъде плодотворно за Европа по два начина: първо, като се повишава качеството на обществените услуги и доброто съотношение стойност-цена, от което имат полза данъкоплатците; и второ, като се създават нови възможности за иновации за бизнеса, а по този начин се допринася цялостно за постиженията и конкурентоспособността на иновациите в Европа.

1.4. ЕИСК подчертава, че независимо от това какви са потенциалните ползи от новите или различните подходи в областта на обществените поръчки, правилното транспониране и прилагане на Директивите от 2004 г. ⁽¹⁾ („Директивите“) остава приоритет.

Традиционните и културните отношения често са дълбоко вкоренени. Практиката показва, че за правилното прилагане в държавите-членки се изисква постоянен мониторинг, заедно с обмяна на опит и най-добри практики.

1.4.1. В наши дни обществените поръчки обхващат много широки области и нови парадигми. ЕИСК подчертава, че трябва ясно да се разграничава провеждането на обществени поръчки от публичните власти и от предприятията за обществени услуги, особено когато става дума за насърчаване на иновациите. Предприятията за комунално-битови услуги, повечето от които участват в иновативни проекти от над сто години, разполагат с повече професионални умения и опит с високотехнологични проекти, които им позволяват да се справят с последните иновации. Същото се отнася за областта на отбраната, въпреки че Европа, за разлика от САЩ, не разполага с такива големи бюджети и съответната база на предлагането от целия континент. Ето защо в настоящото становище ударението е поставено върху властите, тъй като предприятията за комунално-битови услуги вече са способни да управляват НИРД.

1.5. Изглежда, че Комисията е твърде уверена в пренасянето на полезния опит от САЩ, що се отнася до обвързването на технологиите, иновациите и обществените поръчки в Европа. ЕИСК изказва опасения, че няма да е много лесно да се създадат сравними възможности. Понастоящем в Европа поръчките в областта на комунално-битовите услуги и отбраната и свързаните с тях иновации се развиват преди всичко въз основа на националните условия и експертен опит.

⁽¹⁾ Директиви от 2004 г.: за обществените услуги 2004/17/ЕО; координирането на процедурите 2004/18/ЕО.

1.6. По принцип, в областта на обществените поръчки Европа се различава от САЩ по това, че ѝ липсва:

- един голям пазар и сходни условия за високотехнологичните МСП навсякъде на континента,
- общ език,
- специалните отношения с Пентагона и технологичните компании, и
- преливането от военните към гражданските продукти и приложения.

1.7. ЕИСК желае ясно да заяви, че споделя възгледа на Комисията, че трябва да използваме всяка възможност за насърчаване на иновациите, за да развиваме обществени услуги с по-добро качество и стойност. Затова Комисията би трябвало да насърчава публичните власти да се опитват да извличат полза помежду си от най-добрите си практики.

1.8. Публичните купувачи би трябвало да бъдат стимулирани да са отворени към иновативни и алтернативни („вариантни“) решения, а не да продължават да купуват непременно от едни и същи доставчици. Те би трябвало да се стремят да получат добро съотношение стойност-цена, а не просто най-ниската цена. Обмяната между центровете на познанието в тази област в някои държави-членки може да е полезно като служи за пример в цяла Европа. По този начин купувачите могат да бъдат насърчавани да развиват необходимите умения, за да бъдат интелигентни потребители и после постепенно да трупат опит. Притежаването на тези умения и опит е задължително изискване.

1.9. Относно иновациите, публичните купувачи трябва да започнат прозрачен диалог по техническите въпроси много преди да публикуват покана за представяне на оферти, за да се осведомят за съвременното състояние на техниката на пазара и да дадат на пазара възможността да разбере по-добре проблема, който трябва да бъде разрешен, и следователно да предложи оптимални решения.

1.10. ЕИСК препоръчва да се подхожда внимателно към включването на мнозинството от публичните власти в иновативни процеси или като първи потребители. В повечето

случаи на публичните власти липсват възможности за развиване на уменията и опита, за да участват в истински иновативни проекти; рисковете са съществени и изискват управление от най-високо качество, като се има предвид, че вероятността от провал е съвсем реална.

1.11. Би трябвало да се изгради мрежа от опитни професионалисти и организации в държавите-членки, която да може да се използва при нужда за подобряване на собствените ресурси на купувача за по-авангардни иновативни проекти.

1.12. Въпреки че в приложението са описани процедурите за сключване на договори за доставки на развойни продукти, които, при все че не попадат в обхвата на Директивите по силата на изключенията⁽²⁾, отговарят на съществуващата правна рамка, все пак има опасност от неспазване, дори и непреднамерено. ЕИСК препоръчва на купувачите да се запознаят с приложението и внимателно да спазват препоръките, направени в него. ЕИСК настоятелно препоръчва на публичните власти при най-малкото съмнение, било от страна на възлагащия публичен орган или на потенциалните доставчици, да искат предварително разрешение от Комисията, за да се предпазят от евентуално обвинение в нарушаване на правилата за получаване на държавна помощ или при изключения от директивите, както и да предоставят информация за това на всички потенциални доставчици.

1.13. Комисията с право подчертава важността на правата върху интелектуалната собственост. ЕИСК добавя, че трябва изключително внимателно да се подхожда при тяхното създаване, разпределение и управление. Това не е обикновена област на дейност.

2. Предистория и контекст

2.1. През 2004 г. Съветът прие настоящите директиви относно обществените поръчки, възлагани от предприятия за обществени услуги⁽³⁾ и публичните власти⁽⁴⁾, които заедно достигат до около 16 % от европейския БВП.

⁽²⁾ Клаузи за изключенията:

- За предприятията за обществените услуги - член 24, буква д): Поръчки във връзка с някои услуги, които са извън обхвата на настоящата директива. Настоящата директива не се прилага към поръчки за услуги за: д) научни изследвания и експериментални разработки, различни от тези, при които ползите остават изключително за възложителя при извършването на собствената му дейност, при условие, че възнаграждението за предоставената услуга е изцяло заплатено от възложителя.
- За публичните власти — член 16, буква е) — Специфични изключения. Настоящата директива не се прилага за обществени поръчки за: е) услуги за научни изследвания и експериментални разработки, когато ползите не остават изключително за възлагащия орган при извършване на неговата дейност при условие, че той изцяло е заплатил услугата.

⁽³⁾ 2004/17/ЕО.

⁽⁴⁾ 2004/18/ЕО.

2.2. Целта на директивите е да определи редица логически свързани недискриминационни и прозрачни правила, които да гарантират отварянето на догогава напълно или частично затворените пазари, като насърчават конкуренцията между доставчиците и по-изгодните съотношения между цена и полза за органите на управление и гражданите.

2.3. По време на изработването на окончателните предложения бяха проведени пространни дискусии, за да се гарантира, че директивите са приложими на практика и подходящи за постигането на целта.

2.4. Междувременно директивите се транспонират в националните законодателства. Но прилагането им на практика на национално и регионално равнище се оказва съвсем не лесно. Процедурите изискват умения, професионализъм и опит, които все още не са доусъвършенствани сред възлагащите публични власти. В много случаи процесът на научаване протича дълго време.

2.5. Тъй като иновациите са централна тема в Лисабонската стратегия, държавите-членки и Комисията предприемат разнообразни инициативи за разглеждане и анализиране на това как да се насърчават иновациите в практиката на обществените поръчки въз основа на директивите.

2.6. В последно време Комисията предприе, редом с други, следните инициативи:

— десет препоръки за добра практика, които са необходими за успешно осъществяване на обществените поръчки⁽⁵⁾ (Наръчник в 10 точки),

— дискусии между служители на Комисията и националните директори за изследвания в областта на ИКТ⁽⁶⁾ в държавите-членки доведоха до конкретни предложения относно доставките на развойни продукти⁽⁷⁾, които са обсъдени по-надолу в раздел 4 на настоящото становище,

⁽⁵⁾ Наръчник в 10 точки „Ръководство за прилагане на иновационни решения при възлагането на обществени поръчки — 10 елемента от добрата практика“ SEC(2007) 280.

⁽⁶⁾ ИКТ: Информационни и комуникационни технологии.

⁽⁷⁾ „Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“, COM(2007) 799 окончателен и Приложението към него. SEC(2007) 1688.

— в рамките на Плана за действие в областта на екологичните технологии⁽⁸⁾, инициативата на ГД „Околна среда“ относно технологичната верификация и съответните сертификати,

— току-що започна работа експертна група по управление на риска в областта на обществените поръчки към ГД „Изследвания“.

2.7. Инициативите на Комисията се опират и са вдъхновени от новаторски доклади, като доклада на г-н Аћо „Създаване на иновативна Европа“⁽⁹⁾ и съобщението „Инициатива за водещи пазари в Европа“⁽¹⁰⁾. И в двата документа изрично се посочва, че обществените поръчки могат и трябва да бъдат ценен източник на иновативни СМР, стоки и услуги⁽¹¹⁾. В пет от шестте⁽¹²⁾ сектора, посочени от Инициативата за водещи пазари в Европа като особено подходящи за иновативни проекти, има много широко място за иновации в публичната сфера.

2.8. Консултациите със заинтересованите страни разкриха редица критерии за водещ пазар, сред които са критериите „налагано от потребителите, а не от технологиите, търсене“ и „стратегически и икономически интерес“, като и двата представляват особен интерес за публичните купувачи. Във всички консултации се подчертава широко споделяната необходимост чрез обществените поръчки да се подкрепят повече отколкото в миналото иновативни СМР, стоки и услуги в Европа.

2.9. Наръчникът в 10 точки, публикуван през м. март 2007 г., произтича от доклада на г-н Аћо и излага добрата практика, свързана с иновативни решения в областта на обществените поръчки, като изброява десет важни точки относно това как се става „интелигентен потребител“⁽¹³⁾. Понятието „интелигентен потребител“ е обсъдено по-надолу в параграф 3.14.

⁽⁸⁾ Приоритетните действия по Плана за действие в областта на екологичните технологии са: стимулиране на научноизследователската и развойна дейност; мобилизиране на средства; помагане за създаване на търсене и подобряване на пазарните условия.

⁽⁹⁾ „Creating an Innovative Europe“ („Създаване на иновативна Европа“), Доклад на независимата експертна група в областта на научноизследователската и развойна дейност, създадена след срещата на върха в Хамптън Корт, м. януари 2006 г.

⁽¹⁰⁾ „Инициатива за водещи пазари за Европа“, COM(2007) 860 окончателен.

⁽¹¹⁾ Други документи на Комисията, които заслужават внимание, са напр. съобщението „Повече научни изследвания и иновации — инвестиции за растеж и заетост: общ подход“. Публикувано през 2005 г., ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ Електронно здравеопазване, защитни текстилни артикули, устойчиво строителство, рециклиране, биопродукти, възобновяема енергия.

⁽¹³⁾ „Ръководство за прилагане на иновационни решения при възлагането на обществени поръчки — 10 елемента от добрата практика“ SEC(2007) 280.

2.10. Със Съобщението си относно доставките на развойни продукти⁽¹⁴⁾ Комисията въвежда нов инструмент за активизиране на иновациите в обществените поръчки. Като спазва разпоредбите на директивите от 2004 г., Комисията желае да насърчи възлагането на договори за услуги за НИРД от публичните купувачи на потенциалните доставчици, които да покриват етапите на НИРД преди пускането на продуктите на пазара, а именно — етапите на проектиране, изработване на прототип, изпитване и въвеждане в производство, като спира до търговско производство и продажба.

2.11. ЕИСК приветства радушно всеки опит да се насърчават иновациите в областта на обществените поръчки. В този смисъл ЕИСК приветства всички документи и последващи консултации и дискусии между политици и купувачи, които помагат за подготвянето на почвата за стимулиране на иновативния потенциал на индустрията в ЕС в полза на обществото.

2.12. Но предмет на настоящото становище е разглеждането на:

— концепцията за доставките на развойни продукти, както е представена в Съобщението и приложението към него;

— това как доставките на развойни продукти наред с други инициативи могат да допринесат за подобряване на климата за желани иновативни СМР, стоки и услуги;

— това до каква степен и по какъв начин възлагането на обществени поръчки разполага с правилните инструменти за насърчаване на иновации в обществените услуги; и

— това внимателно да се прецени къде са ограниченията и рисковете.

3. Бележки

3.1. В Наръчника в 10 точки⁽¹⁵⁾ ясно са изложени десет добри практики, които могат да помогнат на публичните власти да се справят ефективно с иновативни решения в областта на обществените поръчки; той се явява като солидна основа, върху която да се надгражда. Но превръщането на този наръчник в практика изисква да се направи много повече. В някои области се изискват повече положителни действия, а в други трябва да се работи предпазливо.

⁽¹⁴⁾ „Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“, COM(2007) 799 окончателен и Приложението към него. SEC(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ „Ръководство за прилагане на иновативни решения при възлагането на обществени поръчки — 10 елемента от добрата практика“ SEC(2007) 280.

3.2. Успехът на обществените поръчки зависи от това добрата практика да отговаря на директивите. Директивите насърчават единния пазар, като по този начин помагат на Европа в конкуренцията с други търговски зони с големи вътрешни пазари. Добрата практика и директивите се неделими.

3.3. Някои държави-членки все още са в процес на транспониране на директивите от 2004 г. (вж. параграф 2.4), а други установяват несъответствия с националното си законодателство. Тези недостатъци затрудняват извличането на всички ползи от директивите.

3.4. От практическа гледна точка, с общото нарастване на сложността на договорите за обществени поръчки става очевидна необходимостта от подобряване на уменията и опита на всички, които се занимават с това. По-конкретно, в организацията на купувача трябва да се насърчава култура, подходяща за успешното реализиране на сложни проекти.

3.5. За да процъфтяват иновациите, от съществено значение е да има достъпен пазар. Само тогава могат да се изплатят разходите — на пари, време и усилия — за иновациите. Иновациите са съществен елемент, за да може икономиката да расте и да укрепва.

3.6. В изпълнение на Лисабонската програма от 2000 г. беше взето решение обществените поръчки да играят роля за насърчаване и подкрепа на иновациите.

3.7. Докато основните документи на Комисията за иновациите, посочени в раздел 2, се отнасят общо до двата публични сектора — публични власти и предприятия за комунално-битови услуги, без да се прави разграничение между тях, ЕИСК нарочно привлича вниманието към съществуващите разлики в естеството на организацията, съставляващи двата сектора.

3.8. Предприятията за обществени услуги, както и отбранителният сектор и части от сектора за здравни услуги, отдавна са спонсори, ползватели, купувачи и разработчици на иновативни проекти, което им осигурява необходимите умения и опит. Не бива с лека ръка да се пренебрегва техният управленски опит в справянето с рисковете и сложността на иновациите.

3.9. Публичните власти могат да се учат от предприятията за комунално-битови услуги, отбранителния и други сектори с опит в успешното управление на иновативни проекти. Най-малкото, те могат да научат повече за това кои са ресурсите в организацията, които могат да бъдат посветени на проекта. В краткосрочен план може да е възможно да се наемат хора от съответните отдели в организациите, които наскоро са се пенсионирали, но желаят още няколко години да поработят, което ще осигури ценен източник на опит.

3.10. Иновациите представляват прилагането на новаторски подходи към осъществяването на проектите. Те могат да се прилагат при осъществяването на СМР, стоки и услуги. Научноизследователските и развойни дейности са важни предшественици на иновативните проекти. Трябва да се прави разлика между теоретични и приложни изследвания: теоретичните изследвания се провеждат главно от университетите и научните центрове; те осигуряват теоретична и практическа основа, на която да стъпи НИРД. Приложните изследвания се състоят от теоретична и практическа работа, насочена към създаването на база за развитието на един или повече проекти. Настоящото становище не се занимава с теоретичните изследвания, освен доколкото като такива могат да бъдат описани доставките на развойни продукти, обсъдени в Раздел 4.

3.11. По принцип не съществува голяма разлика между публичния сектор и търговския сектор по отношение на това как да се управляват иновативни проекти. Но, разбира се, съществуват дребни разлики: публичният сектор е обект на надзор в степен, от която търговският сектор е препазен. Всяко авангардно новаторство е съпътствано от провали; това е цената за напредъка. Въпреки че чрез спазването на строга дисциплина трябва да се стремим към свеждане до минимум на неуспехите и да се учим от тях, отдаването на прекалена самокритика заради тях възпрепятства понататъшното развитие.

3.12. В текста на директивите от 2004 г. вече са замислени договори, включващи иновации. Не е необходимо допълнително законодателство, а само да се знае как се управляват иновативни проекти в техните рамки.

3.13. Във всички проекти, включващи иновации — както всъщност и в много други — купувачът трябва да притежава характеристиките на „интелигентния потребител“. Характеристиките са подробно описани в Наръчника в 10 точки и с настоящото становище се подчертава тяхното важно значение.

3.14. Накратко, интелигентният потребител трябва да е отворен към нови идеи, но и да е дисциплиниран при управлението им. Нужни са хора с опит и придобити умения за управление на иновативни проекти. Но най-вече организацията, до самия ѝ връх, трябва да е в съзвучие с необходимото за осъществяването на иновативни проекти. Без такава култура хората на работния фронт не могат да успеят.

3.15. Иновативните проекти могат да бъдат удобно разделени на три категории, всяка със своите специални характеристики и всички с някои общи аспекти. В настоящото становище, освен ако не е посочено друго, „продукт“ включва СМР, стоки и услуги.

3.16. Трите категории:

- a) Приемане на иновативен продукт за задоволяване на установена нужда, но с малък или никакъв ефект върху метода на работа на купувача. Предлага ползи с малко рискове или смущения.
- b) Възприемане на иновативен продукт, който изисква от купувача да адаптира метода си на работа. Предлага съществени потенциални ползи, но с някои рискове и е необходимо да се разработят нови процедури и да се обучи персоналът.
- в) Участие в иновативен проект. Участието на купувача може да бъде в по-голяма или по-малка степен, като варира от истинските съвместни проекти, които започват с определяне на проекта, до това да бъде първи потребител, участващ в изпитанията на етап бета⁽¹⁶⁾, който закупува първите единици от предпроизводството.

3.17. За участието на публичните купувачи в иновациите непосредствено най-важна, а и най-ефективна в насърчаването на иновациите, както и най-лесна за прилагане, е категория (a). При нея се изисква от купувача да бъде отворен към различни варианти⁽¹⁷⁾ — алтернативни решения — и да разполага с хората, които са способни да оценяват различните оферти от гледна точка на това коя е „икономически найизгодната“.

⁽¹⁶⁾ Концепцията за провеждане на тестове алфа и бета произлиза от софтуерната промишленост.

— Алфа изпитанията представляват симулирани или действителни оперативни изпитания от потенциалния ползвател или от независим изпитателен екип, обикновено на място при разработчика.

— След тях се провеждат бета изпитанията. Версиите на софтуерни продукти, известни като бета версии, се пускат сред ограничен кръг ползватели, различни от екипа на създателите, така че да се проведат още независими изпитания, които да гарантират, че в продукта остават малко дефекти.

⁽¹⁷⁾ Директива относно координирането 2004/18/ЕО, член 24 — варианти:

1. Когато критерият за възлагане е икономически най-изгодната оферта, възлагащите органи могат да разрешат на оферента да предложи варианти в офертата си.
2. Възлагащите органи посочват в обявлението за поръчка дали разрешават или не представянето на варианти; без това посочване представянето на варианти не се разрешава.
3. Възлагащите органи, които разрешават представянето на варианти, излагат в документацията за поръчката минималните изисквания, на които трябва да отговарят вариантите и специфичните изисквания за тяхното представяне.
4. Само варианти, които отговарят на минималните изисквания, предвидени от тези възлагащи органи, се приемат за разглеждане. При процедури за възлагане на обществени поръчки за доставки или услуги, възлагащите органи, които са разрешили представянето на варианти, не могат да отхвърлят вариант само на основание, че изборът на този вариант би довел до сключването на договор за услуги вместо на договор за доставки или обратно.

3.18. Категория б) е ценна за купувача, който се стреми да подобри работата си посредством новаторски продукти, което често пъти може да налага известно доразработване, за да се интегрира новият продукт в оперативната работа. Изискват се умения за излагане на изискванията по ясен начин, така че те да не бъдат ненужно ограничаващи, както и се изисква участието на хора от отделите в организацията на купувача, които ще ползват продукта, и от техническите отдели. Ресурсите, които купувачът трябва да използва, не са незначителни, а, ако проектът се управлява добре, рисковете за интегрирането могат да бъдат преодолявани и ползите да бъдат далеч повече от вложените усилия.

3.19. Категория в) е най-трудната. Да се дефинират и разработят съвсем нови решения от нулата само по себе си представлява по-висок технологичен риск отколкото да се извършват промени с натрупване, за да се адаптират или интегрират новоизлезлите на пазара продукти в съществуващите процеси б). Малко са организациите — с изключение на споменатите в параграф 3.8. (отбранителния сектор и др.) — които притежават умения и опит за пълноценно участие в истински иновативни проекти от категория в). Рисковете са значителни и изискват управление от най-високо качество. Въпреки че ползите могат да бъдат съществени — иначе би било безсмислено да се предприема проектът, опасността от провал е реална. Видът проекти, визирани в Съобщението, попадат в категория в).

3.20. Съобщението навежда на мисълта, че купувачът би могъл да реализира иновативен проект като доставка на НИРД до етапа на оригиналното разработване на първите продукти. За последващи доставки на търговски обеми на крайни продукти изискването за провеждане на конкурентна тръжна процедура трябва да се оценява поотделно за всеки случай в съответствие с директивите относно обществените поръчки. Обикновено фирмите сами си изработват проектираните от тях неща, поне докато не стане възможно на практика лицензираното им производство. ЕИСК застъпва позицията, че разпределянето на правата върху интелектуалната собственост (ПИС), възникващи от проекта, и уреждането на тяхното управление би трябвало да се обсъди внимателно от практическа и търговска гледна точка преди започването на проекта.

3.21. Знае се, че процедурата, визирана в Съобщението, се прилага в Съединените американски щати. Въпреки че примери се намират и в общия отбранителен сектор (поръчката за въздушен танкер, която вероятно може да бъде разделена между Boeing и Airbus), такива примери идват основно от областта на електрониката. В нея, с изключение на екранирането на интегрални схеми срещу електромагнитни импулси, търговската и военната сфера са по-близо една до друга отколкото другаде.

3.22. Когато се правят сравнения със Съединените американски щати, не бива да се забравят структурните разлики между САЩ и Европа. САЩ от отдавна са хомогенна държава, която израсна въз основа на почти неограничените физически ресурси — земеделие, злато, петрол, хора и, с изключение на периода след 1929 г., капитали. Това доведе — с изключение до неотдавна в банковото дело — до развитието на дългогодишен единен пазар и инфраструктура, която да го обслужва. Все още има какво да се направи преди и Европа да се ползва от същите предимства. Но при все това и въпреки очевидните силни страни на САЩ, остават области, в които САЩ не достигат сегашното състояние в Европа, като това е най-забележимо в почти универсалното обезпечаване на здравни грижи.

3.23. Освен на рисковете от технически провал — присъщи за всеки иновативен проект — финансовите рискове, които произтичат от неспазването на правилата за държавната помощ, трябва да се отделя внимание и на прозрачността, недискриминацията и прилагането на Директивите и те са обсъдени по-надолу в параграф 4.3: Държавна помощ.

4. Приложение — SEC(2007) 1668 — към Съобщението: „Доставки на развойни продукти — Работен документ на Комисията“

4.1. Предложената схема („Схемата“)

4.1.1. Основен принцип: Когато купувачът прилага разпределяне на рисковете и ползите на пазарни цени, научноизследователските и развойни услуги могат да бъдат доставяни по режима на Изключенията⁽¹⁸⁾ на Директивите⁽¹⁹⁾ и да бъдат използвани за проверяване на иновативни решения към изискванията (към предварителна мярка преди поканата за представяне на оферти за търговски обеми от крайните продукти), като по този начин стимулират създаването на иновативни идеи изобщо.

4.1.2. Важно предварително условие: купувачът трябва да се запознае с дейностите и възможностите на потенциалните доставчици, както и ясно да определи нуждите си с оглед на крайния резултат без да поставя ненужни ограничения.

4.1.3. Провеждане: щом се установи изискването и се идентифицират потенциалните доставчици, предлага се купувачът да осъществи триетапен проект за НИРД, като започне с разумен брой доставчици (напр. пет), които постепенно да бъдат сведени до двама и да завършат предхождащата търговската реализация фаза и бета изпитанията. След това изискването за производство трябва да бъде обявено на търг според разпоредбите на директивите.

⁽¹⁸⁾ Наръчник в 10 точки „Ръководство за прилагане на иновационни решения при възлагането на обществени поръчки — 10 елемента от добрата практика“ SEC(2007) 280.

⁽¹⁹⁾ Вж. бележка под линия 2.

4.2. Бележки

4.2.1. Най-общо схемата се опира на практиките за възлагане, прилагани в отбранителния сектор в различни страни; те са горедолу сходни навсякъде по света и са добре познати.

4.2.2. Отбранителната индустрия се отличава с това, че трябва да гледа далече напред въз основа на политически и тактически предположения, които по естеството си не могат да бъдат точно формулирани. Проведени са много изследвания и ограничени развойни дейности — както е посочено в Схемата, от които произтичат малко производствени програми. Проектите за НИРД, а и договорите за производство често пъти са обект на продължителни изменения в резултат на появяването на нова тактическа и политическа информация през дългите периоди, в които се осъществяват; затова е повсеместна практика да се надвишават разходите. Но ако се управляват правилно, предприеманите от гражданските публични власти разработки не би трябвало да подлежат на същия поток от изменения.

4.2.3. Трябва да остане открит въпросът дали такава схема е подходяща за части от публичния сектор, в който има по-малко опит с високотехнологични проекти за НИРД.

4.2.4. Поражда се очевидна загриженост за това, че изключенията, предвидени в директивите за договорите за услуги за НИРД, които не са предназначени за изключително ползване от купувача, могат да се използват антиконкурентно, за да се развият национални водещи компании, като по този начин се подронва постигането на целта на директивите да се помогне за развитието на паневропейски единен пазар.

4.2.5. Ако се предположи, че се започнат проекти по Схемата, е необходимо да се обърне повече внимание на някои подробности.

4.3. Държавни помощи

4.3.1. В началото на всяка процедура за доставка по Схемата трябва да се постави въпросът за държавната помощ, както е отбелязано в приложението. Дали има или не елемент на държавна помощ в конкретен проект, а ако има, дали е оправдан, излиза отвъд обхвата на настоящото становище. Но въздействието на несигурността върху проекта по Схемата със сигурност попада в обхвата му.

4.3.2. В Съобщението доставките на развойни продукти са определени като подход за доставка на научноизследователски и развойни услуги, при които се прилага разпределение на рисковете и ползите между възложителите и доставчиците по начин, който не може да бъде квалифициран като държавна помощ. ЕИСК препоръчва на купувачите внимателно да

анализират приложението, в което е описан пример за осъществяването на доставки на развойни продукти в съответствие със съществуващата правна рамка. При съмнения, когато се започват първите пилотни проекти за доставки на развойни продукти, е препоръчително да се получи от Комисията предварително разрешение по въпроса за потенциална държавна помощ или друго нарушение и за това разрешение да се предостави доказателство на потенциалните доставчици. Във всеки случай определянето на това дали има държавна помощ е сложен въпрос.

4.3.3. Ако се окаже, че е имало държавна помощ и тя е незаконна, може да се изиска от доставчика да възстанови стойността ѝ без да има възможност да получи компенсация от купувача, с когото е сключил договор за НИРД. По този начин доставчикът е изложен на материален, а може би и неподлежащ на застраховане риск. Фактът, че бенефициерът на незаконната държавна помощ (доставчикът) трябва да върне получените пари, без да има право да си ги получи от купувача, разбира се не е типичен само за договорите за НИРД; същото правило важи и за всеки друг договор за доставка. Фактът, че се използва валидирана процедура за доставка (напр. процедура от директивите) не предоставя абсолютна гаранция за липсата на държавна помощ, тъй като доставчиците биха могли да бъдат облагодетелствани по преки и по косвени начини. Това че се използват Изключенията, само по себе си не намалява, нито увеличава риска от неспазване на изискването за провеждане на доставката по прозрачен и недискриминационен начин на пазарна цена.

4.3.4. Най-добре е да се увеличи степента на опит във всички отдели, занимаващи се с обществени поръчки, така че те да могат да прилагат правилно критериите за проверка за липса на държавна помощ. Тези критерии включват извършване на доставката по прозрачен и недискриминационен начин на пазарна цена. Този опит е важен навсякъде, тъй като тези критерии не са уникални само за договорите за НИРД; същите критерии се прилагат към всеки друг договор за доставка, въпреки че рисковете при договорите за доставки на развойни продукти може би са по-големи.

4.3.5. В Приложението са описани критериите, чрез които да се гарантира на засегнатите, че проектът за доставка на развойни продукти не представлява държавна помощ. Ето защо ЕИСК препоръчва на Комисията и на държавите-членки да помислят как да насърчат обучението и споделянето на знания при започването на пилотни проекти за доставки на развойни продукти в съответствие с правната рамка, за да се избегне рискът за публичните власти — и техните доставчици — по-късно да се изправят пред проблеми с държавната помощ.

4.3.6. Въпреки че не е въпрос на държавна помощ, ако изключенията от Директивите, предвидени за някои видове услуги за НИРД, се окажат невалидни, тогава договорът се връща обратно в обхвата на директивите. Съгласно Директивата за повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки договорът, за който се е смятало, че не е направено правилно обявление или че е бил предмет на „клауза за запазване на съществуващото положение“, би бил обявен за „недействителен“⁽²⁰⁾. При тези обстоятелства доставчикът би бил изложен на риск да не му се заплати за извършената работа. Този риск, който вероятно и не подлежи на застраховане, не е присъщ само на договорите за НИРД, но той нараства с прилагането на Изключенията, предвидени в директивите за услуги за НИРД. Трябва да се действа предпазливо и да се търсят съвети.

4.4. Риск

4.4.1. Всяка програма за НИРД е съпроводена от рискове; не всички иновативни проекти постигат желаните резултати. В Схемата правилно се заявява, че рисковете и ползите трябва да се споделят между купувача и доставчика. Но се поставя ударението върху съображенията за държавната помощ и принципите от Договорите, които, вероятно неизбежни, усложняват допълнително една и без това сложна материя.

4.4.2. Както при управлението на всеки риск, страните би трябвало да постигнат съгласие по споделянето на отговорността си за рисковете, които всяка от тях е в най-изгоден положение да управлява, и да поддържат продължителна връзка, за да гарантират, че не се появяват рискове, нито че рискът нараства без да бъде забелязан и смекчен.

4.4.3. Вприложението се разглеждат договорите с фиксирана цена, при които публичният орган определя максимална сума и кани оференти да подадат оферти на или под максималната цена с идеята, че доставчикът/доставчиците ще субсидират проекта в по-голяма или по-малка степен за сметка на получаване на правото на експлоатация. Такива условия може да са привлекателни за доставчици, които имат готов достъп до по-широк пазар за плодовете на развойната дейност, но въвеждат елемент на усложняване в случаите, когато възможността за по-широка експлоатация не е непосредствена, но ползите за купувача са съществени. В такива случаи купувачът вероятно трябва да предвиди друг начин на действие.

4.5. Интелектуална собственост

4.5.1. Правата върху интелектуалната собственост, които възникват, представляват важна част от Схемата. Важно е кой има права и до каква степен това се отразява на правното основание за проекта, както и практическият резултат от извличане на полза от НИРД.

4.5.2. По същество има три начина за защита на интелектуалната собственост:

— патенти — законен монопол,

— авторско право — то съществува за всяко оригинално произведение,

— тайна — когато нито патентът, нито авторското право предоставят ефективна защита.

4.5.3. Патентите са най-силната и търговски най-използваната форма на защита за истински фундаменталните изобретения, за които могат да се издават лицензи на трети страни. Те са и най-скъпи. Освен ако изобретението не отговаря на тези критерии или проектът е в индустриален сектор, където патентите се използват като оръжие в конкуренцията, да се патентова вероятно би било пропиляване на пари. Патентите са и много скъпи за защитаване.

4.5.4. Авторското право не предполага разходи; то просто съществува. Но за разлика от патента, собственикът на авторското право трябва да докаже, че нарушителят действително е знаел, че материалът носи авторското право и въпреки това го е копирал. Независимото възпроизвеждане на материал с авторски права, при което възпроизвеждащият не е виждал материала, който копира, не може успешно да бъде оспорено.

4.5.5. Тайната се използва широко в търговския сектор за защита на конкурентното предимство. Изключително важно е да се опази тайната на едно изобретение, когато съществува намерение то да бъде патентовано; ранното му разгласяване може да го лиши от правото да бъде патентовано. В случаите, в които нито патентът, нито авторското право предлагат ефективна защита на ценно от търговска гледна точка изобретение, единственото решение е да се запази то в тайна. Фирмата Coca-Cola ревниво пази формулата на едноименната си напитка.

4.5.6. Докато тайната е ефективен начин за защита на интелектуалната собственост и при някои обстоятелства може да бъде единственото възможно средство, тя не се вписва добре в контекста на прозрачността.

4.5.7. Формулирането на тържните спецификации за провеждане на последващи търгове за доставка на търговски крайни продукти като функционални, а не като прескриптивни продуктови спецификации, може да помогне за изпълнение на изискванията за прозрачност към конкуриращите се оференти без да се разкриват подробности от техническото приложение на отделните решения, разработени във фазата, предхождаща търговската реализация.

⁽²⁰⁾ Директива 2007/66/ЕО („Повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане“), Член 2г, Недействителност (Държавителенки гарантират, че даден договор се смята за недействителен от преразглеждащ орган, който е независим от възлагащия орган, или че неговата недействителност е резултат от решението на такъв преразглеждащ орган в следните случаи: а) ако възлагащият орган е възложил обществена поръчка без предварително публикуване на обявление за обществена поръчка в Официален вестник на Европейския съюз, без това да е допустимо според Директива 2004/18/ЕО).

4.5.8. Очевидно правата върху интелектуална собственост са много важни в пилотните проекти за НИРД, както са визирани в Схемата. Но трябва да се подхожда много внимателно и разумно в тяхното създаване, разпределение и управление. Това не е обикновена област на дейност.

4.5.9. В доставките на развойни продукти правата върху интелектуална собственост се разпределят между купувачи и доставчици: доставчиците запазват собствеността върху правата върху интелектуална собственост, а купувачите — правото на ползване без лиценз, както и правото да изискват от участващите фирми да издават лицензи за ПИС на трети доставчици при справедливи и разумни пазарни условия. Безлицензното право на ползване позволява на публичните купувачи да използват резултатите от НИРД за вътрешно ползване без да трябва да заплащат разходи за лицензи на участващите фирми. Правото да изискват от участващите фирми да издават лицензи за ПИС на трети доставчици на пазарни цени позволява на публичните купувачи да гарантират достъп до достатъчно голяма и конкурентна верига на доставки, като същевременно позволява на участващите фирми да получават приходи от ПИС, които са възникнали за тях по време на проекта за доставка на развойни продукти. В Европа публичните купувачи може да нямат опит в оценяването на пазарната стойност на ПИС и затова се препоръчва обучение и споделяне на опит в оценката на съотношението риск-ползи по отношение на ПИС.

4.5.10. Публичните власти трябва да се учат от най-добрите практики при закупуването и продаването на ПИС, които съществуват в частния сектор, както и от типичните клаузи в стандартните правителствени договори за ПИС за споделяне с доставчиците в областта на обществените поръчки, които се използват по света.

4.6. Квалификации на доставчиците и купувача

4.6.1. Очевидно потенциалните доставчици трябва да имат уменията за управляване на иновативни проекти; техният опит относително лесно може да се определи от „интелигентния потребител“.

4.6.2. Потенциалните купувачи трябва да имат и уменията да управляват такива пилотни проекти. Натрупването на познания за съвременното състояние на техниката на съответния пазар, изготвянето на спецификацията с изискванията с оглед на крайния резултат, договарянето с избраните доставчици и техният подбор, управлението на проекта и свързаните с него рискове изискват задълбочени умения и опит в рамките на организацията на купувача. Ако в организацията — отгоре до долу, липсва подходяща за управлението на такива пилотни проекти култура, тогава рискува провалът да ѝ струва скъпо. Разбира се, това са характеристиките на „интелигентния потребител“.

Брюксел, 22 октомври 2008 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, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Премахване на препятствията за трансграничните инвестиции чрез фондове за рисков капитал“

COM(2007) 853 окончателен

(2009/C 100/03)

На 21 декември 2007 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 от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Премахване на препятствията за трансграничните инвестиции чрез фондове за рисков капитал“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2008 г. (докладчик: г-н MORGAN, съдокладчик: г-н DERRUINE).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие единодушно следното становище.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1. Съобщението на Комисията обединява два важни елемента на Лисабонската програма. Единият е акцентът върху създаването и развитието на иновационни малки предприятия. Другият е интеграцията на капиталовите пазари в ЕС като средство за финансиране на растежа на заетостта и производителността. Катализаторът за сближаването на тези две политики е нуждата от развитие на паневропейска индустрия на рисковия капитал.

1.2. Настоящото съобщение представя текущата работа. За да се осъществят следващите стъпки, описани в параграф 3.6, е необходимо тясно сътрудничество между държавите-членки, Европейската комисия и индустрията на рисковия капитал. След приключването на тези дейности, Комисията ще докладва отново през 2009 г.

1.3. Наличността на рисков капитал не е универсална панацея. Фондовете за рисков капитал са заинтересовани от големи сделки, тъй като малките сделки могат да отнемат също толкова време колкото голяма сделка. Затова те са по-заинтересовани да осигурят финансиране за разрастването на развиващи се предприятия, отколкото да осигурят капитал за новосъздавани дружества. Доколкото фондовете за рисков капитал се занимават с капитал за зараждащи се предприятия, с начален капитал и с капитал за разрастване, те са важен елемент от Лисабонската стратегия и ЕИСК подкрепя тази инициатива на Комисията. Важно е да се подобри достъпът до рисков капитал в държавите-членки, където той е по-слабо развит.

1.4. За фондовете за рисков капитал е изключително важно да могат да осребрят инвестициите си. За да го направят, те трябва или да намерят стратегически купувач, например по-голямо предприятие, или да продадат дружеството на инвеститори чрез листване на фондовата борса. Проблем в ЕС като цяло е, че няма достатъчно желание за инвестиране в малки новосъ-

здадени предприятия. ЕИСК препоръчва държавите-членки да използват системата за данъчно облагане, за да създадат стимули за частните лица да инвестират в малки предприятия. Това ще насърчи развитието на фондови борси, на които могат да се търгуват акциите на малки предприятия. За момента единствените такива пазари в ЕС са Алтернативният инвестиционен пазар (АИП) в Лондон и сегментът „Entry Standard“ на Deutsche Börse, въпреки че в момента има инициатива от страна на Euronext.

1.5. Фактът, че АИП гарантира идеални условия за преход към статус на котирано предприятие, прави инвестирането на рисков капитал в дружества, чиито акции не се търгуват на борсата, много привлекателно. АИП осигурява на фондовете за рисков капитал в Обединеното кралство възможността, от която те се нуждаят, да продадат дяловото си участие. Структури, подобни на АИП в други държави-членки биха могли да създадат борса, на която да се набира капитал за МСП и да се търгува с акциите им. Това може да бъде важен фактор за развитието на рисковия капитал на пазари в ЕС, където до момента той не е толкова развит.

1.6. Въпреки че рисковият капитал е задължително насочен към излизането на фондовите борси, не бива да се приема за дадено, че котирането на фондовата борса е най-добрият начин на излизане за всяко малко предприятие. Публичните дружества разполагат с предимствата на акционерния капитал и стойността на техните акции дава база за сравнение при закупуването им, но в замяна на това те губят част от свободата си на действие, особено в дългосрочна перспектива, поради изискванията на пазара. Следователно рисковият капитал не представлява разумна посока на развитие за всяко малко дружество. В случай че едно МСП, което вече е подкрепено от рисков капитал, не е добре адаптирано към първично публично предлагане (ППП), заместващият капитал може да осигури алтернативно решение.

1.7. Рисковият капитал не покрива изцяло търсенето на първоначален капитал, тъй като дружествата за рисков капитал инвестират изборително в предприятия, които са в начална фаза от дейността си. Държавно финансирани фондове за рисков капитал могат да изиграят определена роля за запълването на тази липса, но те все пак ще трябва да бъдат допълнени и от финансиране от страна на семейството и приятелите на предприемача, както и от „бизнес ангели“. Изискването за насърчване на осигуряването на първоначален капитал е втората причина, поради която ЕИСК препоръчва на Комисията и на държавите-членки да създадат данъчни стимули за частни инвестиции в зараждащи се предприятия.

1.8. Както е обяснено в точка 2 (Определения), технически рисковият капитал е подгрупа на частния капитал. ЕИСК настоява, че премахването на пречките пред трансграничните дейности на фондовете за рисков капитал не трябва да улесняват без необходимите гаранции други дейности на частния капитал, като изкупуването на контролния пакет акции чрез задлъжняване.

1.9. В свое предходно становище⁽¹⁾, ЕИСК изрази загрижеността си относно възможната заплаха за заетостта (включително и за качеството на работните места), породена от трансграничните операции с частен капитал. Важно е всички такива операции да се осъществяват в рамките за преговори, договорени със социалните партньори във всяка държава-членка. Съобразно с това, ЕИСК отправя искане към Комисията, в контекста на тази инициатива за рисковия капитал, да гарантира, че социалният диалог ще продължава да има превес и че директивата относно информирането и консултирането на работниците ще се прилага в тези случаи. Освен това ЕИСК отново приканва Комисията да представи предложение за актуализиране на директивата за „придобитите права“, така че тя да обхване и прехвърлянето на предприятия, извършвано чрез операции по прехвърляне на акциите им⁽²⁾.

1.10. Този проблем е от основно значение, тъй като „най-често срещаният начин за излизане е корпоративна продажба на друго предприятие, което представлява 39 % от случаите на излизане. Вторият най-разпространен начин за излизане е вторично изкупуване на акции (24 %), чието значение, както можем да констатираме, нараства през последното десетилетие“⁽³⁾.

2. Определения

2.1. Съобщението на Комисията е допълнено от Работен документ. Документът съдържа подробен глосар. Следните термини са ключови в езика на рисковия капитал:

2.2. Съществуват шест общопризнати форми на инвестиции, използвани в индустрията на рисковия капитал:

⁽¹⁾ ОВ С 10 от 15.1.2008 г., стр. 96.

⁽²⁾ Директива (2001/23/ЕО) на Съвета от 12 март 2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности. ОВ L 82 от 22.3.2001 г., стр. 16-20.

⁽³⁾ „Глобализация на алтернативните инвестиции: световното икономическо влияние на частния капитал“ (стр. viii), проучване, публикувано от Световния икономически форум (СИФ), 2008 г.

— *капитал за зараждащи се предприятия (капитал за започване на дейността)* е финансиране, осигурено за проучване, оценка и развитие на първоначална идея;

— *начален капитал* се предоставя на предприятията за разработване на продукти и първоначален маркетинг;

— *капиталът за разрастване (за разширяване)* осигурява средствата за растежа на предприятието;

— *заместващият капитал* включва закупуването на дялове в съществуващо предприятие от друг частен капиталов инвеститор или акционер;

— *изкупуването* включва изкупуването на цялото или на част от предприятието от съществуващи акционери. Това може да включва преминаването на предприятието от котиран статус към статус на предприятие, чиито акции не се търгуват на борсата, например превръщането му в частно дружество. При изкупуване от управленския екип, купувачите са членовете на настоящия управленски екип, обикновено с подкрепата на частен или рисков капитал.

2.3. *Рисков капитал* означава инвестиции в дружества, чиито акции не се търгуват (напр. дружества, които не са листвани на фондовата борса) от страна на дружествата за рисков капитал, които, в качеството си на принципал, управляват лични, институционални или вътрешнофирмени средства. Основните фази на финансирането са ранна фаза (включваща капитал за зараждащи се предприятия и първоначален капитал) и разрастване. Следователно рисковият капитал е професионален капитал, инвестиран съвместно с предприемача за финансиране на началния етап или на разрастването на предприятието. Очакването за възвръщаемост на инвестициите, по-голяма от средната, служи за компенсиране на високия риск, който поема инвеститорът.

2.4. В тесен смисъл, рисковият капитал е подгрупа на *частния капитал*. Инвестиционните дружества с частен капитал могат да извършват дейности с рисков капитал, но обхватът на тяхната дейност надхвърля подгрупата на рисковия капитал и включва осигуряването на заместващ капитал и финансирането на изкупувания. ЕИСК изразява загрижеността си от възможните социални последици от тези дейности с частен капитал.

2.5. *Бизнес ангелите* са състоятелни частни лица, които инвестират директно в нови или развиващи се предприятия, чиито акции не се търгуват на борсата. Техният капитал може да допълва този на фондовете за рисков капитал за осигуряване на ранно финансиране.

2.6. *Институционални инвеститори* са финансови институции като застрахователни компании, пенсионни фондове, банки и инвестиционни дружества, които събират спестявания от (обикновено) частни инвеститори и ги инвестират на финансовите пазари. Те притежават значителни активи и са опитни инвеститори.

2.7. *Частно капиталовложение* е метод за финансови инвестиции, даващ възможност на купувача и продавача да сключат сделка, освобождавайки се от много или от всички нормативни изисквания, валидни в случай на публична продажба на дялове. Режимът на частно капиталовложение обикновено определя критериите за юридическите лица, които имат право да сключват сделки при тези условия. Този режим се прилага обикновено за инвестиции от страна на институционални инвеститори (които по дефиниция са информирани) във фондове, управлявани от дружества за рисков капитал.

2.8. *Принципът на предпазливостта (prudent person rule)*, дава възможност на пенсионните фондове да включват частни инвестиционни фондове или фондове за рисков капитал в инвестиционното си портфолио, отнасяйки се в същото време с внимание към рисковия профил на клиентите си. С други думи, мениджърите на пенсионни фондове са задължени да инвестират от името на клиентите си по същия начин, по който биха инвестирали от свое име. Това означава благоразумна диверсификация на портфолиото, когато в него е включен рисков капитал.

3. Основно съдържание на съобщението на Комисията

3.1. Съгласно данните на Европейската асоциация за частен и рисков капитал (EVCA), рисковият капитал допринася значително за създаването на работни места. В периода между 2000 г. и 2004 г. предприятията от ЕС, получили частен или рисков капитал, са създали един милион нови работни места. Над 60 % от тези работни места са били създадени от предприятия, ползващи рисков капитал, а заетостта в тези предприятия е нараствала с 30 % на година. Освен това, иновационните и ориентирани към растеж предприятия, подпомагани от рисковия капитал, са инвестирали средно 45 % от общите си разходи в научноизследователска и развойна дейност (НИРД). (ЕИСК изразява загрижеността си от неспособността на Комисията да намери независим източник на данни, за

да се провери този анализ. Бележките на Комитета са изложени в параграфи 4.10 и 4.11 по-долу).

3.2. Потенциалът на пазарите на рисков капитал в ЕС не се използва изцяло и тези пазари не предоставят достатъчно капитали на иновационните МСП в първоначален етап на растеж. Липсата на култура на капиталови инвестиции, недостатъчната информация, фрагментацията на пазара, високите разходи, неизползваните синергии между предприятията и академичните среди, са сред главните причини за тази пазарна неефективност. Различията в националните политики водят до значителна фрагментация на пазара, което се отразява неблагоприятно на набирането на средства и инвестирането в ЕС.

3.3. Въпреки че публичните власти могат да допринесат за финансирането на иновациите, мащабът на глобалните предизвикателства означава, че само по-големи инвестиции от частни инвеститори могат да осигурят дългосрочно решение. Затова Комисията и държавите-членки трябва да подобрят рамковите условия за рисковия капитал, а едно от тези условия е премахването на необоснованите пречки пред трансграничните операции.

3.4. Стратегията за подобряване на трансграничните условия включва свободно движение на капитали, подобрени условия за набиране на средства, подобряване на регулаторната рамка, намаляване на данъчните различия и постигане на напредък в областта на взаимното признаване.

3.5. Глосарът и докладът на експертната група, които съпровождат Съобщението, съдържат анализ на проблемите и възможните решения (вж. Таблица I).

Таблица I

Проблем	Възможно решение
Набиране на средства и дистрибуция (между инвеститорите и фондовете за рисков капитал)	
Различни национални стандарти за определяне на квалифицирани инвеститори в частен капитал – фондовете за рисков капитал (институционални и частни инвеститори)	Обща дефиниция в ЕС за квалифициран инвеститор (за институционални и частни инвеститори)
Различни национални режими по отношение на това къде могат да инвестират институционалните инвеститори (ограничения, специфични за различните държави)	Използване на „принципа на предпазливостта“ (прилагане на „принципа на разумността“, съгласно Директивата относно професионалното пенсионно осигуряване 2003/41/ЕО)

Проблем	Възможно решение
Трудности при маркетинга на частния капитал и фондовете за рисков капитал в различните държави-членки, поради различни национални подходи към частните капиталовложения/дерогации от правилото за публично предлагане	Общ подход на ЕС към „частните капиталовложения“

Данъчна неутралност (между фондовете за рисков капитал и държавата, в която инвестират)

Сложни структури на фондовете, зависещи от страната на произход на инвеститора и тази, в която се намира предприятието, в което инвестира (с цел да се избегне двойното данъчно облагане)	Данъчно облагане на капиталовата печалба в страната на произход на инвеститора; еднакво третиране на преките инвеститори и капиталовите инвеститори; еднакво третиране на котиран капитал и на капитал, който не се котира на борсата.
Различни правила и изисквания към частните инвестиционни фондове, за да се ползват от спогодбите относно двойното данъчно облагане	<u>Данъчна прозрачност:</u> списък на взаимно признати структури на частните инвестиционни фондове (или общи критерии за държавите-членки за определяне на данъчната прозрачност); <u>Данъчна неутралност:</u> частните инвестиционни фондове, създадени под формата на акционерни дружества (непрозрачни) следва да се ползват от спогодбите относно двойното данъчно облагане; общи изисквания за възползване от тези спогодби.

Професионални стандарти (за фондовете за рисков капитал)

Различни местни правила за оценка и отчетност (по-големи разходи и липса на база за сравнение)	Насърчаване на използването на самоналожени от сектора професионални стандарти (напр. тези на EVCA)
Проблеми при прилагането на международните стандарти за финансова отчетност за частните инвестиционни фондове: в частност изискването за консолидация	

Място на стопанска дейност (за главния партньор или управителя на фонда)

Риск, свързан със задължението за главния партньор (дружество, управляващо рисков капитал) да има място на стопанска дейност в страната на предприятието, в което инвестира (водещ до неблагоприятни данъчни последици)	— <i>Взаимно признаване на дружествата за управление на активи; или въвеждането на паспорт за дружествата за управление на активи;</i> — <i>в дългосрочен план, „паспорт“ за дружествата за управление на активи.</i>
---	--

3.6. В отговор Комисията предложи следните стъпки и препоръки:

установяване на европейски режим за частни капиталовложения (сега отложен за третото тримесечие на 2008 г.);

3.6.1. За да подобри трансграничното набиране на средства и инвестиции, Комисията ще:

а) анализира националните подходи и пречки за трансграничните частни капиталовложения. През първата половина на 2008 г. ще бъде изготвен доклад за възможностите за

б) идентифицира, съвместно с експерти от държавите-членки, случаите на двойно данъчно облагане и други пречки, свързани с преките данъци за трансграничните инвестиции на рисков капитал; експертната група ще докладва преди края на 2008 г.;

в) анализира, въз основа на тези доклади, възможностите за определяне на общи характеристики, които ще позволят създаването на единна европейска рамка за рисковия капитал;

г) проучи евентуалните начини за подпомагане на държавите-членки в процеса на взаимно признаване.

3.6.2. За да се намали фрагментацията на пазара и да се подобрят условията за мобилизиране на средства за фондове за рисков капитал и инвестирането на рисков капитал, Комисията приканва държавите-членки да:

а) разширят обхвата там, където това още не е направено, на „принципа на предпазливостта“ за други видове институционални инвеститори, включително пенсионни фондове;

б) изградят общо разбиране за характеристиките на фондовете за рисков капитал и квалифицирани инвеститори и да обмислят взаимно признаване на националните рамки;

в) преодолеят регулаторните и данъчните пречки чрез преразглеждане на съществуващото законодателство или чрез приемане на нови закони;

г) създават условия за сътрудничество и взаимно приемливи равнища на надзор и прозрачност;

д) насърчават развитието на конкурентоспособни клъстери (наред с научните паркове);

е) насърчават ликвидните пазари за излизане.

4. Общи бележки

4.1. Външните наблюдатели на сектора на рисковия капитал поставят акцента върху фондовете за рисков капитал като източник на инвестиционен капитал, докато за самите фондове за рисков капитал набирането на средства е също толкова важно, колкото и инвестирането им. Следователно, интеграцията на финансирането чрез рисков капитал в рамките на ЕС трябва да улесни както инвестициите във фондове за рисков капитал, така и тяхното изразходване.

4.2. Тъй като индустрията на рисковия капитал зависи от осигуряването на добра възвръщаемост за инвеститорите, начинът на работа е да се наберат средства, да се инвестират и след това инвестициите своевременно да се осребрят, за да се осигури очакваната възвръщаемост за инвеститорите на фонда. Периодът на съществуване на фонда обикновено е седем години.

4.3. За фондовете за рисков капитал е изключително важно да могат да осребрят инвестициите си. За да го направят, те трябва или да намерят стратегически купувач, например по-голямо предприятие, или да продадат дружеството на инвеститори на фондовия пазар. Проблем в ЕС като цяло е, че няма достатъчно желание за инвестиране в малки новосъздадени предприятия. ЕИСК препоръчва държавите-членки да използват системата за данъчно облагане, за да създадат стимули за частните лица да инвестират в малки предприятия. Това ще насърчи развитието на фондови борси, на които биха могли да се търгуват акциите на малки предприятия. За момента единствените такива пазари в ЕС са Алтернативният инвестиционен пазар (АИП) в Лондон и сегментът „Entry Standard“ на Deutsche Börse, въпреки че в момента има инициатива от страна на Euronext.

4.4. Наличността на рисков капитал не е универсална панацея. Фондовете за рисков капитал са заинтересовани от големи сделки, тъй като малките сделки могат да отнемат също толкова време, колкото голяма сделка. Затова те са по-заинтересовани да осигурят финансиране за разрастването на развиващи се предприятия, отколкото да осигурят капитал за новосъздавани предприятия. Подходящ пример е 3I, отдавна създадено британско дружество за рисков капитал. В края на март 2008 г. 3I обяви, че се оттегля от инвестиции в предприятия, които са в ранна фаза от развитието си – най-неефективният ѝ сектор от спукването на балона „дотком“ през 2000 г. Делът на активите ѝ в рисков капитал вече беше спаднал значително, като инвестициите в зараждащи се предприятия представляваха само една десета от портфолиото ѝ, в сравнение с 50 % през 2000 г. 3I обяви, че има по-голяма печалба във финансирането на по-късен етап и че дружеството ще се съсредоточи върху изкупуване, капитал за разрастване и инфраструктура.

4.5. Рисковият капитал не покрива изцяло нуждата от първоначален капитал, тъй като дружествата за рисков капитал инвестират избирателно в предприятия, които са в начална фаза от дейността си. Държавно финансираните фондове за рисков капитал могат да изиграят определена роля за запълването на тази липса, но тези фондове все пак ще трябва да бъдат допълнени и от финансиране от страна на семейството и приятелите на предприемача, както и от „бизнес ангели“. Изискването за насърчаване на осигуряването на първоначален капитал е втората причина, поради която ЕИСК препоръчва на Комисията и на държавите-членки да създадат данъчни стимули за частни инвестиции в зараждащи се предприятия, като тези осигурени от британската Схема за инвестиции в предприятия. Съгласно тази схема, инвестирият капитал се ползва от данъчни облекчения за данъка върху дохода, а капиталовите печалби, реализирани от предприятието са освободени от данъци. Тези данъчни стимули способстват за благоприятно съотношение между риск и възвръщаемост за частните лица, които инвестират в ранна фаза от дейността на предприятията.

4.6. Съгласно британската схема, подобни стимули съществуват и при инвестиране от страна на частни лица в колективни инвестиционни фондове, които купуват дялове в малки новосъздадени предприятия, котиран на АИП. Тези фондове се наричат „тръстове за рисков капитал“. Инвестициите се ползват от данъчни облекчения за данъка върху дохода, а инвестираният капитал е освободен както от данък върху печалбата, така и от данък върху наследството.

4.7. Подобни стимули съществуват и за частни лица, които инвестират директно в дружества, котиран на АИП. Съществуването на АИП и на данъчните облекчения, свързани с него, стимулираха в голяма степен създаването на предприятия в Обединеното кралство.

4.8. АИП се специализира в първично публично предлагане (ППП) на акции на малки новосъздадени предприятия. Това прави инвестирането на рисков капитал в предприятия, чиито акции не се търгуват на борсата, много привлекателно в Обединеното кралство, защото чрез такива ППП АИП осигурява на фондовете за рисков капитал възможността за излизане, от която те се нуждаят. Развитието на структури, подобни на АИП, в други държави-членки, обслужващи пазара на една или няколко държави, би могло да създаде борси, на които да се набира капитал за МСП и да се търгува с акциите им. Това може да бъде важен фактор за развитието на рисковия капитал на пазари в ЕС, там където до момента той не е толкова развит.

4.9. ЕИСК напълно осъзнава, че е необходимо да се създаде търсене на рисков капитал, за да се осигури възможност за профитиране на индустрията на рисковия капитал. Това на свой ред означава, че трябва да нарасне създаването на предприятия в рамките на ЕС, със съизмеримо увеличение на предприемачеството и иновациите. ЕИСК само отчита тази загриженост. Целта на становището не е да се обсъждат аспектите на предприемачеството и иновациите, а само да се повтори твърдението, че ако са налице данъчни стимули, ще се наблюдава подем в създаването на малки предприятия.

4.10. ЕИСК подкрепя предложенията за улесняване на трансграничните дейности на фондовете за рисков капитал, но изразява съжалението си поради липсата на надеждни и безпристрастни данни за тяхната оценка. Всъщност, според някои независими проучвания в този контекст следва да се проявява предпазливост, като се има предвид „невъзможността да се направи ясно разграничение между промени в заетостта в предприятия, подпомагани от рисков капитал и предприятия, подпомагани от други форми на частен капитал“⁽¹⁾.

4.11. В свое предходно становище⁽²⁾ ЕИСК вече изрази загрижеността си относно възможната заплаха за заетостта (включително и за качеството на работните места), породена от трансграничните операции с частен капитал. Предприятия, подпомагани от частен капитал, създават 10 % по-малко работни

места отколкото подобни предприятия след изкупуване (5 години)⁽³⁾. Освен това е важно всички такива операции да се осъществяват в рамките за преговори, договорени със социалните партньори във всяка държава-членка. Съобразно с това, ЕИСК отправя искане към Комисията, в контекста на настоящата инициатива за рисковия капитал, да гарантира, че социалният диалог ще продължава да има превес и че директивата относно информирането и консултирането на работниците ще се прилага в тези случаи. Освен това ЕИСК отново приканва Комисията да представи предложение за актуализиране на директивата за „придобитите права“, така че тя да обхване и прехвърлянето на предприятия, извършено чрез операция по прехвърляне на акциите им⁽⁴⁾.

5. Специфични бележки по предложението на Комисията

5.1. Важно е да се разработят статистически инструменти, които да дават по-добра представа за секторите на хедж-фондовете и инвестиционните фондове с частен капитал, и да се разработят показатели за корпоративно управление, които да бъдат хармонизирани поне на европейско равнище⁽⁵⁾.

Предложения на Комисията за подобряване на набирането на капитал и трансграничните инвестиции.

5.2. ЕИСК напълно подкрепя създаването на европейски режим за частни капиталовложения. Това е основно изискване за трансграничния рисков капитал.

5.3. Трябва да се премахне бариерата, която представлява двойното данъчно облагане. В противен случай, трансграничният рисков капитал няма да бъде достатъчно изгоден, за да привлече интереса на дружествата за рисков капитал. ЕИСК очаква с интерес доклада на работната група, създадена от Комисията, за да обсъди въпросите, свързани с данъчното облагане.

5.4. Идеята за европейска рамка за рисков капитал е привлекателна, ако в резултат държавите-членки приемат фондове за рисков капитал, регулирани от други държави. Това ще подпомогне взаимното признаване и ще улесни трансграничните дейности на фондовете за рисков капитал без прекалена бюрокрация. Все пак, като припомним значението на по-тясното координиране на данъчната политика, Комитетът счита за необходимо да се поставят минимални изисквания относно данъчното облагане на управителите на фондове, за да се избегне данъчния дъмпинг и икономическата неефективност.

Предложения за действия от страна на държавите-членки за намаляване на фрагментацията на пазара и подобряване на условията за набиране на средства за рисков капитал и инвестиции

⁽³⁾ СИФ, стр. 54.

⁽⁴⁾ Директива (2001/23/ЕО) на Съвета от 12 март 2001 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности. ОВ L 82 от 22.3.2001 г., стр. 16-20.

⁽⁵⁾ ОВ С 10 от 15.1.2008 г., стр. 96.

⁽¹⁾ СИФ, стр. 43.

⁽²⁾ ОВ С 10 от 15.1.2008 г., стр. 96.

5.5. Разширяването на обхвата на принципа на предпазливостта е основно изискване за набиране на капитали, тъй като институционалните инвеститори са първият източник на средства. Важно е държавите-членки да създадат регулаторни рамки, които да подкрепят разумното участие във фондове за рисков капитал на институционални инвеститори, по-специално пенсионни фондове.

5.6. За да се постигне напредък по отношение на инициативите на Европейската комисия, е необходимо сътрудничество между държавите-членки в работата по регулацията и взаимното признаване.

5.7. Идеята за конкурентоспособни клъстери е свързана с политиките в подкрепа на предприемачеството и иновациите. Става въпрос за това университетите да развият клъстери от иновационни предприятия на тяхна територия. Такова развитие е много привлекателно за фондовете за рисков капитал.

5.8. Въпросите, свързани с ликвидните изходни пазари са разгледани в параграф 4 по-горе.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Борба срещу измамите и фалшифицирането на непарични платежни средства“

(2009/С 100/04)

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

„Борба срещу измамите и фалшифицирането на непарични платежни средства“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2008 г. (докладчик г-н IOZIA).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 23 октомври, Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет изразява съжаление, че предприетите досега инициативи за предотвратяване на измамите и фалшифицирането на непарични платежни средства се оказаха недостатъчни за противопоставяне на разпространението на това явление. Както Комисията вече подчерта в своя План за действие за периода 2004—2007 г., въпреки че правната общностна рамка е била подобрена и укрепена, то обменът на информация между участниците от частния и публичния сектор, както и ефективното сътрудничество между съответните власти на държавите-членки все още не са напълно развити.

1.2 Комисията констатира, че основната пречка за ефективното прилагане на превантивна система за борба с измамите е трудността, която съществува при обмена на данни относно извършителите на измами и лицата, изложени на риск от измами в Съюза. За да се гарантират ефективни превантивни действия, изглежда е необходимо да се увеличат формите на обмен на информация относно извършителите на измами чрез подобряване на каналите за сътрудничество между компетентните власти на държавите-членки.

1.3 Допълнителна пречка за ефективна борба срещу измамите в ЕС е липсата на единно законодателство в държавите-членки по отношение на правомощията за разследване на отделните национални администрации, както и различната степен на тежест на наказателните мерки. Ето защо необходимостта от ефективно хармонизиране на националните законодателства изглежда е основният път за ефикасно намаляване на измамите в този сектор, които са типична форма на транснационална престъпност.

1.4 Ето защо Европейският съюз трябва да подобри своята стратегия за борба срещу измамите и фалшифицирането на платежните средства чрез прилагане на различни мерки. За тази цел е необходимо:

— да бъде развит обменът на информация между участниците от частния и публичния сектор,

— да се засили сътрудничеството между компетентните власти на държавите-членки,

— да се хармонизират националните законодателства по отношение на репресивните и превантивните мерки и по-специално по отношение на разпоредбите за защита на данните в ЕС, така че да се даде възможност за трансграничен обмен на информация,

— към всяка национална компетентна власт да се създаде дигитален архив, който да съдържа данни за характерните елементи, свързани с риска от измами,

— да се предоставят на Европол функциите, свързани с мониторинг на дейностите за превенция и противодействие на измамите, както и с координация на базите данни,

— да се организират целенасочени информационни кампании с помощта на сдруженията на потребителите, чрез които да се привлече вниманието на потребителите върху възможните рискове, свързани с употребата на непарични разплащателни средства, и да се насърчи гражданската активност в интерес на една по-ефикасна и навременна борба с измамите.

2. Разпространение на непаричните разплащателни средства и свързаните с тях измами

2.1 Сегашното равнище на развитие на световната икономика се характеризира със значително разпространение на непаричните платежни средства като кредитни и дебитни карти и плащания онлайн. Делът на операциите, извършвани чрез инструменти за електронни плащания нараства като дял в обема и стойността на националните и трансграничните плащания и тази тенденция в бъдеще ще се ускорява в съответствие с постоянното развитие на пазарите и на технологичния прогрес на системите за електронни плащания.

2.2 Необходимостта да се гарантира разработването на платежни средства като алтернатива на парите в брой в рамките на Европейския съюз е свързана с процеса на либерализация на движенията на капитали и осъществяването на Икономическия и паричен съюз. Съвременната икономика, основана на технологиите, не може да се лиши от една ефективна система за плащания, като се има предвид, че непосредственото ѝ положително въздействие върху конкурентоспособността на финансовия сектор повишава общата ефективност на икономическата система. В действителност е установено, че системите за електронни плащания стимулират разходите за потребление и икономическия растеж, тъй като улесняват закупуването на стоки и услуги. Смята се, че всяка година в Европейския съюз се извършват 231 милиарда транзакции (парични и непарични) на обща стойност 52 000 милиарда евро.

2.2.1 През последните години на световно равнище се наблюдава увеличаване на разпространението на непаричните разплащателни средства. По-специално през 2004 г. броят на непаричните плащания на глава от населението възлиза на 142 (32,3 от които с разплащателни карти) в ЕС-25, на 150 (28,3 от които с разплащателни карти) в държавите-членки, приели еврото, и 298 (47,5 от които с разплащателни карти) в САЩ. През 2006 г. броят на тези операции е 158 (55,2 от които с разплащателни карти) в ЕС-25, 166 (от които 50,5 с разплащателни карти) в държавите-членки, приели еврото и 300 (145,1 от които с разплащателни карти) в САЩ. В Европейския съюз държавите, които през 2006 г. отчетоха по-висок брой непарични транзакции на глава от населението, са Финландия с 294 транзакции, от които 153,9 с разплащателни карти, следвана от Нидерландия с 257 транзакции, от които 103,2 с разплащателни карти и Обединеното кралство с 239 транзакции, от които 111,4 с разплащателни карти ⁽¹⁾.

2.2.2 Беше установено, че през 2006 г. Испания е била държавата с най-голям брой POS терминали — 1 291 000 с 1 276 транзакции на терминал на средна стойност 52 евро, след нея се нареждат Франция с 1 142 000 терминали, с 4 938 транзакции на терминал на средна стойност 51 евро и Италия с 1 117 000 терминали с 690 транзакции на терминал на средна стойност 93 евро. С най-висок брой извършени транзакции на POS терминал в Европа е Финландия със 7 799 транзакции на средна стойност 35 евро, въпреки че в нея има 105 000 терминала. И напротив, Ирландия е страната с най-голяма средна стойност на отделните транзакции с кредитни и дебитни карти (94 евро), въпреки че в нея има 53 000 POS терминала ⁽²⁾.

2.2.3 Наличието на хармонизирана правна рамка в Европейския съюз ще даде възможност на доставчиците на услуги да рационализират инфраструктурите и услугите за разплащане, а на потребителите — да имат по-голям избор и по-високо равнище на защита.

2.3 За да могат да се използват във всички части на света, тези платежни средства трябва да са ефективни, лесни за ползване, широко приети, надеждни и достъпни на относително ниска цена. Тъй като равнището на ефективността зависи от тяхната сигурност, необходимо е да се гарантира максимална степен на техническа сигурност, която е и икономически рентабилна. Подобряването на степента на сигурност следва да бъде измервано въз основа на статистическите данни, свързани с измамите, и чрез определяне на специфични параметри за сигурност.

2.3.1 Разпространението на измамите може да се отрази отрицателно на доверието на потребителите в тези платежни системи и се разглежда като една от основните пречки пред разпространението на електронната търговия. Друга последица от разпространението на измамите е вредата, нанасяна на репутацията на операторите, и на начина, по който потребителите възприемат равнището на сигурност на тези системи.

2.4 Транснационалните измами се срещат по-често, отколкото измамите във вътрешността на отделните държави, особено когато са свързани с плащания от разстояние, най-вече през интернет. Според данните на Комисията ⁽³⁾, през 2000 г. сумата, на която възлизат измамите с разплащателни карти, е 600 милиона евро, което представлява около 0,07 % от оборота в сектора на разплащателните карти за същия период, като се отбелязва по-голямо увеличение при плащанията от разстояние (по телефона, пощата или интернет). По-нови проучвания показваха, че през 2006 г. в Европейския съюз в измами с непарични платежни средства са били замесени 500 000 предприятия срещу 10 милиона неправомерни транзакции, които са нанесли щети за около един милиард евро, което е двойно повече в сравнение с данните за 2005 г. В частност най-силно засегнати от тези измами са били Обединеното кралство, Франция, Италия, Испания и Германия.

2.5 Поради увеличаването на измамите и трансграничния им характер е необходимо да се разработи съгласувана паневропейска стратегия за превенция, тъй като вече приетите от държавите-членки индивидуални мерки не са достатъчни за справяне със заплахата, която представляват измамите, свързани с платежни средства.

2.6 С цел да се даде отговор на нуждите на пазара, както и да укрепне доверието към употребата на новите технологии, е необходимо също така да се положат повече усилия за създаването на сигурен електронен подпис в рамките на вече поетите инициативи чрез Директива 99/93/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 1999 г. Наред с другото, електронният подпис е от основно значение и за изпълнението на проекта „e-government“ („електронно правителство“). Проектът STORK, подкрепян от ЕС, има за цел да разреши проблемите, свързани с оперативната съвместимост на системите.

⁽¹⁾ Източник: Комисия на Европейските общности COM(2005) 603 окончателен от 1.12.2005 г., Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, SEC(2005) 1535.

⁽²⁾ Източник: Годишен доклад на Banca d'Italia за 2007 г. — Приложение. Цифрите са по данни от ЕЦБ, BRI, Poste Italiane S.p.A. и Banca d'Italia.

⁽³⁾ Източник: Комисия на Европейските общности COM(2004) 679 окончателен от 20.10.2004 г., Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет, Европейската централна банка и Европол „Нов план за действие на ЕС за периода 2004—2007 г. за предотвратяване на измамите, свързани с непарични платежни средства“, SEC(2004) 1264.

2.7 Комисията посочи, че измамите чрез откраднати или фалшифицирани непарични платежни инструменти се извършват главно от престъпни организации, които често имат сложна структура по отношение на участващите в тях лица, оборудване и логистична подкрепа, оперират на трансгранична основа и използват сложни техники за извършването на измами при плащанията през Интернет или посредством фалшифициране на разплащателни карти. Тези организации са в състояние бързо да променят своя начин на действие, с цел да заобикалят контрамерките, предприемани срещу тях.

2.7.1 При разследванията се установи, че в случаите на по-сложни видове измами, престъпните организации обикновено се придържат към стандартни и изпитани процедури по следната схема:

- набелязване на търговски обекти, в които през нощта незаконно проникват членове на организацията или остават там скрити след работно време с цел да инсталират – в неработното време на предприятията – сложни електронни устройства в POS системата, свързани с касовите апарати, които могат да прихващат кодове от магнитната лента на разплащателните карти и съответните ПИН кодове,
- следва изтегляне на по-горе споменатите данни, запазени в тези електронни устройства, физически или по електронен път, като се използва технологията GSM или Bluetooth с цел създаване на кодирани пластмасови копия на разплащателни карти със съответния ПИН код,
- незаконно възпроизведените кредитни и дебитни карти се използват за закупуване на стоки или за теглене на пари в брой и в страни, различни от тези, в които са били копирани кодовете.

3. Правна рамка на Общността

3.1 Като се има предвид, че една от основните цели на Европейския съюз е да гарантира пълното функциониране на вътрешния пазар, съществена част от който са системите за плащане, преди години бяха приети конкретни мерки, насочени към приемане на обща стратегия за борба срещу измамите с разплащателни карти, съсредоточени в две основни насоки:

- хармонизиране на условията на договорите, които регулират отношенията между емитентите и титулярите на карти, и разпоредбите, регулиращи условията на извършване на плащанията,
- предвиждане от всички държави-членки на мерки за криминализиране на измамите с разплащателни карти с определяне на ефективни и възпиращи санкции.

3.2 Първата насока включва:

- Препоръка на Комисията 87/598/ЕИО от 8 декември 1987 г. „Отношения между финансовите институции, търговци-доставчици на услуги и потребители“, която доведе до създаване на европейски кодекс за добро поведение в сферата на електронните плащания, с цел да се гарантира въвеждане на системи за защита на потребителите;
 - Препоръка на Комисията 88/590/ЕИО от 17 ноември 1988 г. относно отношенията между собственика и емитента на картата, с която емитентите на картата бяха призовани да приемат общи условия за договаряне, свързани със сигурността на разплащателния инструмент и на съответните данни, и със задълженията на собственика на картата в случай на загуба, кражба или незаконно възпроизвеждане на разплащателния инструмент;
 - Препоръка на Комисията 97/489/ЕО от 30 юли 1997 г., с която се цели да се гарантира високо равнище на защита на потребителите в сферата на електронните разплащателни инструменти. В частност в тази препоръка се определя информацията, която трябва да се съдържа в реда и условията за издаване и използване на електронния разплащателен инструмент;
 - Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. относно предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари от престъпна дейност и финансирането на тероризъм, което доведе до създаване на системата за превенция на изпирането на пари чрез разпоредби за ограничаване на използването на пари в брой;
 - Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 г. относно платежните услуги във вътрешния пазар, с цел гарантиране координирането на националните разпоредби относно пруденциалните изисквания, достъпа до пазара на нови доставчици на платежни услуги, определяне на изискванията за информация и правата и задълженията на ползвателите и доставчиците на платежни услуги.
- 3.3 По отношение на втората насока, с оглед на нарастването на измамите и на факта, че превантивните действия са били предприемани главно на национално равнище, се очертаха следните мерки:
- Съобщение COM(1998) 395 окончателен „Рамка за действие за борбата срещу измамите и с фалшифицирането на непаричните платежни средства“, в което Комисията предложи пакет от мерки, насочени към насърчаване на достатъчно сигурна среда за разплащателните инструменти и съответните помощни средства;

- Решение на Съвета 2000/642/ПВР от 17 октомври 2000 г. относно условията за сътрудничество между звената за финансово разузнаване на държавите-членки във връзка с обмена на информация, с което бяха определени минимални правила относно сътрудничеството между тези звена;
- Съобщение COM(2001) 11 окончателен от 9.2.2001 г. „Превенция на измамите и фалшифицирането на непарични платежни средства“, с което Комисията стартира своя План за действие 2001—2003 г. на Европейския съюз за превенция на измамите. В плана се посочва, че превенцията на измамите се основава на сътрудничеството между компетентните публични власти и операторите на системите за плащане. В този контекст беше подчертано, че най-важните подобрения, които трябва да бъдат направени, са приемането на технически средства, повишаващи сигурността на плащанията, като въвеждането на карти с микрочипове, механизми за бързо уведомяване при загуба или кражба на разплащателни инструменти и приемането на средства (ПИН или други кодове) за предотвратяване или ограничаване на възможността за извършване на измами;
- като съществен елемент за ефикасна стратегия за превенцията на измамите се счита обменът на информация, по-специално между банките и публичните власти в държавите-членки и помежду им. За тази цел в Плана се предвиждаше въвеждането на механизъм за установяване на непрекъснат диалог между всички заинтересовани страни в борбата срещу измамите (емитенти на кредитни карти, банкови асоциации, оператори на мрежи, Европол, национална полиция и т. н.). Освен това Комисията предложи да се проведат международни срещи с участието на ръководители на полицейските структури и магистрати, за да се повиши тяхната информираност по проблема с измамите при плащанията и отражението им върху финансовите системи;
- Рамково решение на Съвета 2001/413/ПВР от 28.5.2001 г. относно борбата срещу измамите и фалшифицирането на непаричните платежни средства. С това рамково решение държавите-членки бяха призовани да предвидят ефективни, съразмерни и възпиращи наказателни санкции, включително лишаване от свобода и екстрадиране в случай на измами с разплащателни карти, извършени чрез използване на информационни технологии, електронно оборудване или чрез други специално пригодени устройства:
 - кражба или друг вид незаконно придобиване на платежен инструмент;
 - подправяне или фалшифициране на платежни инструменти с цел неправомерно използване;
 - получаване, придобиване, транспортиране, продажба или отстъпване на друго лице, притежаване и неправомерно използване на незаконно придобити подправени или фалшифицирани платежни инструменти;
 - неправомерно въвеждане, получаване, продажба или проектиране на инструменти, компютърни програми или всякакви други средства, специално пригодени за извършване на такива измами.
- освен това решението очерта специфична рамка за международно сътрудничество, въз основа на която държавите-членки трябва да си оказват взаимопомощ при разследването, свързано с незаконни дейности, предвидени в същото рамково решение. За тази цел държавите-членки следва да определят оперативни контактни точки или могат да използват съществуващи оперативни структури за обмен на информация и за други контакти между държавите-членки;
- Съобщение на Комисията COM(2004) 679 окончателен от 20.10.2004 г. относно „Нов план за действие на ЕС 2004–2007 г. за превенция на измамите, свързани с непаричните платежни средства“. С плана за действие 2004—2007 г., с който Комисията целеше да засили вече предприетите инициативи за превенция на измамите, за да се подпомогне запазването и нарастването на доверието в плащанията, с оглед на увеличаването на случаите на неправомерен достъп до данни в информационните системи и кражбите на идентичност. Приоритетната цел на Комисията е гарантиране на сигурността на продуктите и на системите за плащания и нарастване на сътрудничеството между публичните власти и частния сектор, която би трябвало да бъде реализирана посредством:
 - засилване и реорганизиране на работата на Групата от експерти на ЕС по превенция на измамите,
 - прилагане на координирана стратегия от страна на производителите на платежни инструменти, доставчиците на платежни услуги и на властите, с цел гарантиране максимално икономически ефективно равнище на сигурност на електронните плащания за ползвателите;
 - обмен на информация между заинтересованите страни с цел ранно откриване и съобщаване за опитите за измами;
 - засилване на сътрудничеството на европейско равнище между административните власти за превенция на измамите и засилване на уменията за разследване от страна на националните правоприлагащи органи на случаите на измами;
 - въвеждане на допълнителни средства за уведомяване при изгубване или кражба на разплащателни карти в ЕС.

4. Бележки и предложения

4.1 Въпреки че правната рамка на Общността беше подобрена и укрепена, обменът на информация между участниците от частния и публичния сектор все още не е напълно развит, така както и ефективното сътрудничество между компетентните власти на държавите-членки. За тази цел, също и с оглед на неотдавнашното присъединяване на нови държави-членки в Европейския съюз, е необходимо всички държави да транспонират в националното си законодателство указанията, които се съдържат в рамковото решение и препоръките.

4.1.1 Комисията констатира, че основната пречка за ефективно прилагане на система за превенция на измамите е трудността при обмен на данни, както относно лицата извършващи и измами, така и относно изложените на риск от измама в ЕС. За тази цел в Плана за действие 2004—2007 г. беше посочена необходимостта от хармонизиране на разпоредбите за защита на данните в ЕС, така че да се даде възможност за трансграничен обмен на информация, като се предвиди и сближаване на сега действащите в Европейския съюз правила в областта на защитата на личните данни.

4.2 За да се гарантират ефикасни превантивни действия, би могло да се разгледа възможността към всяка национална компетентна власт да се създаде дигитален архив, в който компаниите, управляващи картите, да събират следните данни: информация за пунктовете за продажба, за транзакциите, при които има риск от измами, както и идентифициращи данни за пунктовете за продажба и за законните представители на предприятията, чиито договори, позволяващи им да приемат транзакции с разплащателни карти, са били прекратени поради причини, свързани със сигурността, или поведение, свързано с измама, за което са уведомени правоохранителните органи, идентифициращите данни за транзакциите, непризнати от притежателите на разплащателните карти, или транзакциите, за които правоохранителните органи са уведомени, както и информация за банкомати, модифицирани с цел измама. При спазване на националното законодателство този архив може да бъде използван и при анализа на престъпните дейности и в помощ на полицейското сътрудничество, включително и на международно равнище, чиято цел е превенция и преследване на престъпления, извършвани чрез кредитни карти или други платежни средства.

4.3 Освен обмен на информация относно лицата, извършващи измами, е необходимо да се засили сътрудничеството между компетентните власти на държавите-членки, като се предвидят нови инициативи за разширяването на събирането и обмена на информация между заинтересованите страни в превенцията на измамите с особен акцент върху полицията и дружествата, издаващи разплащателни карти.

4.3.1 За тази цел би трябвало да се усъвършенстват вече съществуващите форми на сътрудничество в областта на борбата срещу фалшифицирането на евро така, че компетентните национални власти да бъдат пряко включени и в превенцията на измамите с непарични плащания.

4.3.2 В тази връзка би трябвало да се прецени възможността да се възложат на Европол — който въз основа на решение на Съвета от 29 април 1999 г. вече има правомощия в борбата

срещу фалшифицирането на парични и други платежни средства — специфични задачи за мониторинг на дейностите за превенция и противодействие на измамите с непарични платежни средства с цел:

- координиране на управлението на дигиталните архиви на всички държави-членки, съдържащи информация за случаите на подправяне на разплащателни карти, за да се даде достъп на компетентните власти на други държави-членки за ефективни разследвания;

- уведомяване в реално време на емитентите и компаниите за разплащателни карти за наличието на случаи на измами, открити в други държави-членки;

- улесняване на обмена на информация, предвиден в Рамково решение 2001/413/ПВР от 28.5.2001 г., между полицията и съдебните власти на отделните държави-членки.

4.4 В тази връзка Комитетът би трябвало да се предвиди възможността за свързване в мрежа на полицията и разследващите органи на отделните държави-членки, включени в борбата срещу измамите и с фалшифицирането на непарични платежни средства, за директен обмен на информация посредством сертифицирана система за електронна поща, включително и с цел обмен на специфични бази данни.

4.4.1 Подобна инициатива, която изисква предварително съгласуване на включените в архивите данни и съвместимостта им с националните законодателства по въпроса за защита на личните данни, би била, в съответствие с разпоредбите на член 79 на Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 г., истинска стъпка напред в борбата с измамите с непарични платежни средства, тъй като разследващите органи биха имали пряк достъп до необходимата информация, в реално време и без да се налагат излишни административни разходи. В тази връзка обаче е желателно да се определи минимални стандарти на европейско равнище относно видовете данни, които могат да бъдат обменяни така, че да се гарантира обща платформа, съдържаща информация, която може да се използва в борбата срещу измамите при спазване на предвидените в Директива 1995/46/ЕО разпоредби относно защитата на личните данни.

4.5 Най-голямата пречка за ограничаване на измамите, извършвани в ЕС, са несъответствията в законодателството на държавите-членки, което регулира упражняването на правомощията за разследване от страна на отделните национални администрации, както и различната степен на репресивните мерки. Това означава, че измами се извършват основно в страните, в които правомощията на контролните органи за извършване на разследване са по-ограничени, или там, където прилаганите санкции са недостатъчни, за да изпълнят превантивната си роля. Действителното сближаване на националните законодателства изглежда е единствената стратегия, която трябва да се следва, за да се води ефикасна борба срещу измамите в този сектор, като се има предвид, че, както вече беше подчертано в Плана за действие 2004—2007 г., предходните инициативи се оказаха недостатъчни за предотвратяване на заплахата от измами, свързани с платежните средства.

4.5.1 В тази връзка⁽¹⁾ е необходимо да се провери дали държавите-членки действително са транспонирали във националното си наказателно законодателство нарушенията, посочени в членове 2, 3, и 4 на Рамковото решение на Съвета 2001/413/ПВР от 28.5.2001 г. относно престъпленията, извършвани чрез платежни инструменти, компютри и със специално приспособени устройства. Като се зачита суверенитета на държавите-членки, би следвало да се провери дали прилаганите санкции за такива нарушения действително са възпиращи, включително и във връзка с размера на предвидената със закон санкция, и в същото време да се хармонизират на равнище ЕС санкциите за измами с подобна тежест, както е предвидено например в законодателството за борбата с изпирването на пари.

4.6 Приемането на предложените инициативи би позволило да се води ефективна борба срещу измамите и би улеснило създаването на Единната европейска платежна зона (SEPA), в която непаричните плащания може да се извършват в цялата еврозона от една единствена сметка и при същите базови условия, независимо от местоживеенето на ползвателите, като се премахне сегашното разграничаване между национални и трансгранични плащания.

4.7 Европейският съюз трябва да укрепи своята стратегия за борба с измамите и с фалшифицирането на платежни средства чрез гама от разнообразни мерки. Информирването на широката общественост е ключов елемент, с който се цели повишаване на информираността на ползвателите на кредитни и дебитни карти, за да могат те да осъзнаят евентуалните рискове, свързани с използването на непарични платежни средства. Потребители, които не са били предупредени, могат да станат жертва на явлението *phishing* например. Европейските институции трябва

да допринасят за информирането на обществеността чрез координирани от Комисията европейски кампании.

4.8 В това отношение ролята на сдруженията на потребителите и на предприятията е от съществено значение: едно тясно сътрудничество между тях би могло да помогне за създаване на система за „ранно предупреждение“, за повишаване на осведомеността и предоставяне на информация относно най-често срещаните и наскоро откритите практики. За да бъде постигната тази цел, изглежда необходимо да бъдат насърчавани целевите информационни кампании, насочени към потребителите, по-специално под формата на практически и лесно достъпни съвети, за да се повишат знанията относно функционирането на разплащателните карти и предпазните мерки, които трябва да се вземат веднага, когато някой сметне, че е станал жертва на измама.

4.9 Ангажиментът на държавите-членки би могъл да бъде отразен в по-строги наказания за измама, които трябва да бъдат ефективно налагани. В случай на престъпления, извършени в други държави в ЕС и — за някои особено сериозни нарушения — също и в трети страни, съответното наказателно право следва да стане приложимо навсякъде, като се разшири Европейското правно пространство. Тази практика започва да се разпространява все повече и предложенията за наказателно преследване на подобни нарушения и за налагане на санкции се увеличават. Като се има предвид, че измамите, свързани с платежни средства, обикновено се извършват от организирани групи и засягат няколко страни, ефикасен инструмент за борба са Конвенцията и Протоколите на Организацията на обединените нации срещу организираната транснационална престъпност, приети от Генералната асамблея на 15 ноември 2000 г. и 31 май 2001 г., в които са предвидени наказателни мерки за престъпления от транснационален характер.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Mario SEPI

(¹) Работният документ на службите на Комисията SEC(2008) 511 от 22.4.2008 г. „Доклад за измамите с непарични средства в ЕС: Прилагането на Плана за действие на ЕС за 2004—2007 г.“ подчертава необходимостта от ефективни санкции, предвид на това, че санкциите, прилагани в някои държави-членки са прекалено леки, за да бъдат възпиращи, както това стана ясно от двата доклада относно взетите от държавите-членки мерки за прилагане на Рамковото решение на Съвета, 2001/413/ПВР от 28.5.2001 г., представени от Комисията през април 2004 г. [COM(2004) 356 окончателен] и февруари 2006 г. [COM(2006) 65 окончателен].

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Консултация във връзка с проекта за насоки на Комисията за оценка на въздействието“

(2009/С 100/05)

На 29 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

„Консултация във връзка с проекта за насоки на Комисията за оценка на въздействието“.

На 8 юли 2008 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 448-ата си пленарна сесия на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври 2008 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н RETUREAU за главен докладчик и прие настоящото становище с 83 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 В своята „Годишна политическа стратегия за 2008 г.“⁽¹⁾ Комисията подчерта, че основен приоритет е „Опростяването и подобряването на регулаторната среда за бизнеса и гражданите в ЕС. През 2007 г. ще бъдат направени подобрения на системата за оценка на въздействието, подемане на програма за действие за премахване на ненужните административни пречки, предизвикани от законодателството на равнище ЕС и на държавите-членки, и изпълнение на актуализираната текуща програма за опростяване“, както и ще продължи проследяването на прилагането на общностното право на Общността⁽²⁾ „Осъществяването на тези действия е основна цел за 2008 г.“

1.2 Тази стратегия е отразена в работната програма, като за всяко действие или предложение е изготвена пътна карта в отговор на серия конкретни въпроси, на които обикновено се дават кратки и ясни отговори, отразяващи първите резултати от оценката на въздействието (ОВ) или предварителната оценка на въздействието (ПОВ) и съдържащи оценка на отражението върху бюджета на всяко действие или предложение.

1.3 Що се отнася до системата за оценка на въздействието, в резултат на проведената през 2007 г. външна оценка на системата, създадена през 2002 г. и усъвършенствана през 2005 г. и като взе предвид опита и поуките от дейността на Комитета за оценка на въздействието (КОВ), Комисията изготви проект за вътрешни насоки, който се разглежда в настоящото становище⁽³⁾. Комисията възнамерява да усъвършенства общата методология, за да бъде тя по-добре определена, предвидима, прозрачна и да дава количествени оценки във връзка с бюджета на Общността (в зависимост от сложността на проблемите, за успешното изготвяне на една ОВ са необходими от пет до тринадесет месеца, както и ресурси и средства, които

Комисията планира да предостави на съответните служби за осъществяването на целите на програмата „По-добро законотворчество“ по отношение на ОВ).

1.4 Преразгледаните насоки имат за цел да дадат общи указания за провеждането на ОВ, на предварителна ОВ във връзка с изготвянето на окончателни варианти, предложени на Комисията от генералната дирекция, натоварена с провеждането на ОВ. По този начин Комисията може компетентно да упражни правото си на инициатива и дори да предложи алтернатива на законодателството или да реши на етапа на предварителната ОВ да не действа или да не изготвя съобщение, което по правило няма нормативен характер.

1.5 Всяка ОВ е единствена по рода си, индивидуализирана и се отличава с определените в годишната работна програма на Комисията цели, които следва да се постигнат. Насоките определят достатъчно гъвкаво пътя на развитие, процедурите и работните методи, за да могат да бъдат адаптирани към различните ситуации и проблеми в зависимост от компетенциите и изискванията на Общността, предвидени в договорите и при спазване на принципите на пропорционалност и субсидиарност.

1.6 ОВ се провеждат на един от следните официални езици на Общността: немски, английски или френски. Въсъщност почти всички ОВ се провеждат на английски език от практически съображения, свързани с вътрешната комуникация между ГД и в самите тях. Към всеки законодателен проект от годишната работна програма редовно се прилагат приложения на английски език с код [SEC(година), номер], които съдържат пълна ОВ и обобщение на извършената работа. По този начин законодателното предложение е подкрепено от ОВ и обосновка на избрания от Комисията вариант.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 окончателен от февруари 2007 г.

⁽²⁾ Вж. Становище CESE, ОВ С 204 от 9.8.2008 г., стр. 9.

⁽³⁾ COM, май 2008 г., работен документ без номер (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm).

2. Общи бележки на Комитета

2.1 Всяко законодателно предложение изисква провеждането на предварителна процедура за оценка, която може да съдържа моменти или етапи с цел да се определи необходимостта от такова предложение и да се разгледа от различни гледни точки вътрешното му и външно въздействие.

2.2 Съставянето на законодателни актове — (приложната) „наука на законодателството, която има за цел да определи най-добрите условия за изготвяне, съставяне, постановяване и прилагане на нормите“⁽¹⁾, не предвижда за националния законодател същите ограничения, на които се подчинява общностният законодател. На практика той е по-отдалечен от гражданите и понякога изглежда встрани от непосредствените им тревоги. Той трябва ясно да изложи своите инициативи, да насърчи информираността и участието по различни пътища, за да засили участието на европейското гражданство, неразривно свързано с националното гражданство. В този специален политически контекст, ОВ се превръщат в неделима част и важен елемент на законодателната работа и дейностите на Комисията.

2.3 Сред различните теоретични и практически въпроси, свързани със законодателната дейност в Европейския съюз, чието подробно разглеждане не би било целесъобразно в рамките на настоящото становище, насочено към законодателната практика в Европейския съюз, следва най-малкото да се подчертае, че законодателите работят при неизбежни „ограничения“: учредителните договори — основни принципи на правото в икономически развитите демократични общества, които са ги подписали (или са призвани да го направят), включително конституционните им принципи и тълкуването на съдебната практика, свързана с първичното и вторично законодателство⁽²⁾.

2.4 Всички народи на Европейския съюз вече се стремят към демокрация, мирно уреждане на конфликтите, засилено сътрудничество и солидарност, издигане на по-високо ниво на индивидуалните и колективните права, обективно качествено законодателство, което да е в пълно съответствие с договорите и общите принципи на правото, приложими във всички държави-членки. Политическите решения и законодателствата се вписват в тази глобална рамка, която трябва с основание да се окачестви като „конституционна“, тъй като определя демократичното естество на

политическите институции и границите на компетенциите на политическите, законодателните и административни или съдебни институции. В тази „конституционна“ рамка се прави разграничение между общностните политики, произтичащи от изключителните компетенции и политиките, за които компетенциите са поделени между държавите-членки и Общността. Освен това, рамката трябва да позволява да се извършва периодично повторна оценка на законодателството с цел внасяне на евентуални корекции или промени или за да се установи постигането на поставените цели.

2.5 Това опростено изброяване отразява, без на практика да взема надлежно под внимание сложността на предоставените на различните участници от Европейския съюз компетенции, отговорности и задачи.

2.6 Още от самото начало ОВ беше замислена като инструмент за повишаване на качеството и съгласуваността на законодателния процес на изготвяне на политики, който ще допринесе за създаването на ефективна и резултатна регулаторна среда и за последователното прилагане на процеса на устойчиво развитие. Тя подпомага политическата компетентност, без да я замества. Тя следва да позволява да се определят вероятните положителни и отрицателни ефекти на един законодателен проект и да се постигне консенсус при реализирането на конкурентни цели. На практика, ОВ най-напред беше проведена за най-важните проекти, а след това — за всички проекти, свързани с годишната политическа стратегия и работна програма на Комисията. В приложението към съобщението от юни 2002 г. се посочват главните елементи на метода на ОВ, а през есента на 2002 г.⁽³⁾ бяха публикувани отделно техническите условия за извършването ѝ. Насоките бяха преразгледани през 2005 г., след това в края на 2007 г. и в настоящия проект от май 2008 г.

2.7 Още с първите усилия, предприети с оглед на по-доброто законотворчество, Европейският икономически и социален комитет (наричан по-долу Комитетът) подкрепи предложенията на Комисията, насочени към постигането на тази цел. Той подкрепя като цяло и предложенията за подобряване на провеждането и представянето на оценките на въздействие, които придобиват все по-голямо значение в процеса на изготвяне на законодателни проекти, а също и на други методи като кодифициране, опростяване (в рамките на възможното) на съставянето и най-вече качеството и яснотата на използваните юридически понятия. Комитетът отбелязва също, че качеството на преводите на текстовете и проследяването на прилагането на общностното право са от съществено значение за подобряване на хармонизирането и спазването на правните норми.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique“ („Законодателната оценка — политическо предизвикателство“, в Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, („Парламентарен контрол и оценка“) Paris, 1995 г., стр. 15.

⁽²⁾ Следва също да се имат предвид опита от различните исторически трагични събития, по време на които понятия като право по принцип и права на човека по-конкретно са били нарушавани по неопишувем варварски начин.

⁽³⁾ COM(2002) 276 окончателен, 5.6.2002 г.

2.8 Ще бъдат разгледани три основни категории въздействия:

- социални въздействия,
- икономически въздействия,
- въздействия върху околната среда.

Комитетът отбелязва, че категорията „социални въздействия“ обхваща много широк кръг от въпроси, които е по-добре да бъдат разгледани в две отделни категории: от една страна чисто социалните въздействия, а от друга — въздействията върху обществото (борба срещу тероризма, сигурност, правосъдие и др.). Чисто социалните въпроси са свързани с икономическите въпроси и касаят участниците в социалните процеси, колективното договаряне, а също и условията на труд и заетост, докато въпросите, свързани с въздействието върху обществото, се отнасят до други области (правосъдие, полиция и др.), в по-голяма степен касаят участниците в политическия процес и се отнасят до обществото като цяло.

2.9 В икономическата ОВ ударението се поставя върху анализа на съотношението между разходи и приходи и върху конкуренцията. Но предвид необходимостта от устойчиво развитие, Комитетът държи да подчертае, че данните относно количествените въздействия, както и отчитането на икономическите разходи трябва да се разглеждат в дългосрочен план. По отношение на конкуренцията, ЕИСК припомня, че тя е средство, а не цел. Изискванията на индустриалната политика, изграждането в международен план на икономически и финансови субекти, които да устоят на глобална конкуренция, също трябва да бъдат отчетени. В световен план икономиката и икономическото сътрудничество с трети страни създават общата рамка за икономическите и финансовите ОВ.

2.10 При изготвяне на ОВ върху околната среда трябва да се отчетат и поредица показатели, основани от системни наблюдения и от сведения, събрани в сравними технически условия (качество на въздуха в градска среда, затопляне на атмосферата и др.). Става въпрос, по-специално, за съчетаване на оценките на качеството с оценките на съотношението между разходи и приходи за тази категория въздействия. Комитетът смята, че не е задължително отдаването на предпочитание на оценките на съотношението между разходи и приходи пред другите резултати за качество. Трябва да е възможно да се представят двата вида резултати и да се определят критериите за приоритетност, например по отношение на въздействието на определени замърсявания върху здравето. На практика е невъзможно да се представят в парично изражение годините човешки живот, които могат да бъдат спечелени посредством предложените мерки, но тези данни ще позволят да се направи сравнение във времето, въпреки че в действителност множество фактори оказват въздействие върху здравето, и сравненията във времето винаги предполагат широки допустими граници на грешките, по-специално поради влиянието, което други фактори, различни от качеството на живот (начин на живот,

хранене, въздействие на политиките за превенция и др.), оказват върху здравето.

2.11 Ролята на консултациите със заинтересованите страни и с представящите ги европейски организации, по-специално Комитета на регионите и ЕИСК — представители на организираното гражданско общество и израз на политическото му представителство на местно ниво, е изключително важна. Предвид ограниченото време и фактът, че ОВ обикновено се изготвят само на един език, обстоятелства, които създават проблеми на много организации, по-специално на националните организации, европейските консултативни органи, в съответствие с междуинституционалните споразумения за сътрудничество, носят особена отговорност за качеството на ОВ и за провеждането на консултациите. Важно е тези първи консултации да не погречат на консултациите от политически характер относно проектите, които впоследствие действително ще бъдат представени на законодателя.

2.12 Комитетът приветства комплексния подход, който се прилага при изготвянето на ОВ в хоризонтален план когато в процеса участват различни генерални дирекции и начина, по който се определя периодът за отчитане на въздействието (краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план). Проведеният през 2007 г. последващ анализ на ОВ от КОВ може би трябваше да доведе до включването на последващите анализи в процедурата за изготвяне на ОВ, за да се даде възможност за задълбочено разглеждане на показателите и тяхното значение, а също и на валидността на анализите, независимо от това дали те са от типа, при който се отчита съотношението между разходи и приходи, или се основават на оценки на качеството. Комитетът смята, по-специално, че в НОВ⁽¹⁾ въпросът за показателите трябва да бъде разработен по-добре въз основа на наличните статистически данни, събрани от Евростат или получени в резултат на конкретни проучвания, проведени от службите на Комисията. Същото се отнася и за показателите, изготвени от други организации, по-специално от агенциите на ООН като ПРООН, и тези получени в резултат на изследвания, проведени в различни страни, независимо от това дали тези изследвания са извършени от министерствата или университетите.

2.13 Въпросите от общ характер и тези, свързани с моментното състояние, са разгледани добре във втората част от проекта на насоките — времеви период, съображенията, свързани с административната тежест, която трябва да бъде сведена до минимум, необходимостта да не се подценяват нито въздействията, които не могат да се впишат непосредствено в оценката на съотношението между разходи и приходи, нито взаимодействията между различните фактори, които оказват влияние върху въздействията. Следва да се отчетат въздействията на другите законодателни проекти, които са приети или по които се извършва ОВ, особено ако става въпрос за законодателен пакет и за общи цели на Общността (Лисабонска стратегия, зачитане на основните права, европейска енергийна стратегия и целите за устойчиво развитие). Външните въздействия също не бива да се пренебрегват.

(¹) Насоки за оценка на въздействието.

2.14 Въздействията върху МСП-МСИ, както евентуално по-високите разходи за регламентиране, свързани с техния размер и с административните тежести по-големи за една по-малка структура, отколкото за едно голямо предприятие, трябва да бъдат оценени по специфичен начин. Комитетът приветства различното отчитане на въздействията върху МСП-МСИ и споделя препоръката на Комисията да предвижда мерки за намаляване на тези въздействия в случаите, в които ОВ показва, че те са непропорционални или прекомерни.

2.15 И накрая, отделните възможности, представени в ОВ, не трябва да бъдат изкуствени или пресилени по своята природа, а да представляват истински, достоверни и оперативни алтернативи, от които да се направи най-подходящият политически избор.

3. Критични бележки

3.1 Комисията изготвя подробни процедури и определя сроковете за всички оценки на въздействието. Въпреки това, тези процедури и срокове са достатъчно гъвкави, за да обхванат цялото многообразие от конкретни случаи.

3.2 Всяка ОВ е уникално *ad hoc* упражнение, съобразено със спецификата на конкретния случай, въпреки наличието на определени задължителни правила и ограничения, както за предварителните ОВ, така и за подробните последващи ОВ. Като пример могат да се посочат консултацията между вътрешните служби, срокът за изготвяне на проучване от външен консултант, бюджетното планиране или работната програма на Европейската комисия.

3.3 Съвместният изследователски център (СИЦ), в който изследователите често работят съвместно с някой университет или експерти, като използват данните на Евростат, е органът, който най-често участва в изготвянето на ОВ. Въпреки това, при необходимост тези изследователи използват своите собствени масиви от налични данни, за да дефинират определен проблем, или си служат с математически и бюджетни методи, както и с общи показатели. Те могат също да проведат разследване или да осъществят проучвания на общественото мнение, за да допълнят стандартните консултационни процедури, предвидени във връзка с тези дейности.

3.4 Една отчетлива тенденция при ОВ, която отговаря на съдържащите се в приложението методологически изисквания (на практика това е нов наръчник или ръководство за изготвяне на оценките на въздействие) се състои в представяне на финансовата страна на въздействията на различните възможности в числено изражение с цел това представяне да се използва като критерий при взимането на решенията.

3.5 Ако например въздействията върху околната среда ⁽¹⁾ могат да бъдат оценени като разходи и икономии, някои фактори трябва да се запазят въпреки разходите по причини от по-висш порядък, а именно от качествен характер — въздействие върху изменението на климата, зачитане на основните права, етични въпроси, краткосрочно и дългосрочно въздействие върху здравето.

3.6 Качествените критерии би трябвало често да се ползват с приоритет, тъй като отговарят на целите и политиките на ЕС. В крайна сметка, те се изразяват във финансови разходи (обезщетение на лицата, пострадали от използването на азбест, и др.), но превенцията отговаря на една етична потребност. В действителност, дори ако азбестът представляваше ефикасно и евтино решение за изолация на сгради, машини и проводници, днес разходите за отстраняване на азбеста напълно обезсмислят краткосрочните финансови ползи. Следователно равностойността не е правилна и след десетилетия не винаги замърсителят е този, който плаща. Принципът на предпазливостта би трябвало да се утвърди категорично при ОВ, без обаче да се използва като предлог за бездействие.

3.7 Погледнато от разстояние, става ясно, че основните срещнати проблеми се отнасят до провеждането на консултации със заинтересованите страни. Някои мнения могат да бъдат взети като израз на индивидуална гледна точка, а техният автор да бъде дребен предприемач или самостоятелно заето лице, чийто ценен опит не бива да бъде пренебрегнат, само за да се отпаде предпочитане на установени и активни лобита, готови да предложат експертен опит и информация, обслужващи понякога определени интереси ⁽²⁾.

3.8 При някои изключително сложни проекти изразяването в парични средства на въздействията може да се окаже особено трудно (например директивата REACH). Предимство бе дадено на защитата на работниците и ползвателите на продуктите, независимо от това, че индустриалният сектор успя да намери доста силни политически съюзници, за да ограничи обхвата на законодателството.

3.9 Подобни ситуации обаче не са необичайни. В действителност заинтересованите групи защитават своите интереси, но работата на законодателя е да гарантира превеса на общия интерес над краткосрочните индивидуални интереси. Някои краткосрочни „ограничения“ могат да се окажат предимства, измерими в средносрочен план, установяването на европейски стандарти, които се превръщат в универсални, в случай че бъде постигнат технологичен напредък (ограничения върху емисиите от двигателите на автомобилите, насърчаване на по-екологичносьобразни и по-устойчиви алтернативни източници на енергия).

⁽¹⁾ Точка 9.3.4. от Приложение „Environmental Impact Assessment Models“.

⁽²⁾ Пример в това отношение е консултацията относно „Възможността за патентоване на компютърни разработки“ (Консултационен документ, изготвен от службите на ГД „Вътрешен пазар и услуги“ на 19.10.2000 г.).

3.10 Използването на Зелените книги и на Белите книги при изготвянето на законодателството е напълно ефективно в рамките на обществена дискусия, за да се съберат мненията на заинтересованите страни и по-специално на организираното гражданско общество, представяно от ЕИСК или от специализираните европейски НПО. Чрез вътрешната дискусия също така дава време на законодателя да потърси динамични компромиси.

3.11 ЕИСК обаче трябва да признае, че избързването или идеологическите съображения могат да се отразят на някои проекти, които в крайна сметка биват отхвърлени или претърпяват значителни изменения, докато един по-мек подход би могъл да донесе резултати, приемливи за всички страни (както в случая с проекта на директивата относно пристанищните услуги, която Европейската комисия изготви в края на своя мандат, без да отдели време за провеждане на консултация и търсене на компромиси).

3.12 Кризата, в която се намираме би трябвало да внуши по-голяма предпазливост по отношение на определени „възприети идеи“ и други установени принципи. Критерият, според който идеите трябва да получават потвърждение на практика, е от съществено значение за изграждането на колективен опит за изготвяне на ОВ, основаващи се най-вече на предпазливостта и творческото начало. Този подход се противопоставя на някои псевдонаучни концепции като концепцията, според която, от една страна, нерегулираният пазар ще бъде по-ефективен от адаптирана нормативна уредба, насочена към осигуряване на прозрачност, предотвратяване на отклоненията и измамите, а от друга страна всяка държавна помощ сама по себе си представлява отрицателно явление. Един реалистичен и балансиран подход трябва да вземе превес над прекалено опростените представи за икономиката и финансите.

4. Заключение

4.1 Комитетът счита, че оценките на въздействието допринасят за подобряване на ефективността на законодателството, и

потвърждава своята готовност да участва в тях с всички правомощия, материални средства и човешки ресурси, с които разполага. В действителност това е основното политическо предизвикателство и се отнася до въвеждането по най-добрия начин в националното законодателство на законодателството на Общността. Следва да се гарантира, че законодателният или регулаторният процес, независимо дали се отнасят до задължителните правни актове (hard law) или до актовете с незадължителна юридическа сила (soft law) да бъдат разбрани от гражданите по най-добрия възможен начин. В допълнение е редно представителните неправителствени организации да бъдат привлечени в общностните процеси по стандартния метод на въпросниците.

4.2 Комитетът е убеден, че консултациите трябва да бъдат разглеждани с особено внимание от генералните дирекции, тъй като резервите, изразени по отношение на някои законодателни предложения не бяха взети предвид в достатъчна степен. В определени случаи това доведе до преработка из основа на законодателни предложения посредством „тежки“ изменения или дори до тяхното отхвърляне от законодателите — Съвета и Парламента, които внимателно следят реакциите и проявите на гражданското общество. Демокрацията на участието дава възможност да се избегнат тези ситуации, свързани със значителни разходи, както в политически аспект, така и по отношение на бюджета.

4.3 Използването на съвременен и ефективен метод на нормотворчество ще бъде единствено от полза и ще придаде повече значение на ролята на европейския законодател.

4.4 Накрая, Комитетът приветства положените усилия и предоставените средства през последните години насочени към изготвяне на по-добро законодателство, което е в основата на Съюз, основан на правото, и приканва Комисията да продължи предприятия път.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насоки за услугите от общ интерес и глобализацията“

(2009/С 100/06)

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

„Насоки за услугите от общ интерес и глобализацията“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 24 септември 2008 г. (докладчик: г-н Hernandez BATALLER).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 50 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

А) ЕИСК приканва другите институции на ЕС да подготвят общностна инициатива за започване на дебат по същество относно необходимостта да се изготвят насоки за услугите от общ интерес и глобализацията.

Б) ЕИСК отправя искане към Комисията в съответните доклади за оценка на услугите от общ интерес (УОИ), които представя, да посвещава систематично една глава на глобализацията и въздействието ѝ върху услугите от общ интерес.

В) По отношение на обществените поръчки и като се прилага необходимата иновация чрез предоставяне на услугите на информационното общество⁽¹⁾, развитието трябва да се стреми да запази основните характеристики на тези услуги и да установи рамка за подходящото им въвеждане (например телемедицина, професионална етика и поверителност на данните).

Г) Трябва да се поощри установяването в бъдеще на световно управление, насоката на което може да се опира на балансираното участие на международните организации, държавите-членки и заинтересованите страни.

Д) МОТ и СЗО, които работят по въпросите на труда и здравето, също би трябвало да станат част — посредством статут на наблюдатели, от световното управление в СТО.

Е) Това управление може да се подпомага от консултативен форум, чиято цел е да определя и преразглежда мерки, които ще се приемат в бъдеще в рамките на УОИ, както и да следи за зачитането на принципите и ценностите, присъщи на услугите от общ интерес.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК, „Насърчаване на широк достъп до европейската цифрова библиотека за всички“, параграф 1.3 ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 46.

Ж) По отношение на управлението на световните обществени блага трябва да започне размисъл за основните аспекти в бъдеще относно световно управление на тези блага. На общностно равнище би трябвало да се изготви програма за действие на европейско ниво, в която да се определят редът и условията за финансиране на тези блага.

Би трябвало това световно управление да се занимава с управлението на световните публични блага, като продължи подхода, чието начало бе поставено на срещата на върха на Г-8 в Heiligendamm, посветена на биоразнообразието и енергийните ресурси.

2. Въведение

2.1 Безспорно услугите от общ интерес играят първостепенна роля във всекидневния живот на европейските граждани до такава степен, че техният принос към социалното, икономическо и териториално сближаване и към устойчивото развитие на ЕС се вписва изцяло в европейския социален модел⁽²⁾. Те допълват и надхвърлят вътрешния пазар, превръщайки се в предварително условие за икономическото и социално благосъстояние на гражданите и предприятията⁽³⁾.

2.1.1 Глобализация се нарича явлението на отваряне на икономиките и границите в резултат на нарасналия търговски обмен, движението на капитали, хора и идеи, разпространението на информация, знания и технологии, както и в резултат на процеса на дерегулиране. Този процес, едновременно географски и секторен, не е нов, но се ускори през последните години.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Социалното сближаване: изпълване със съдържание на европейския социален модел“, ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 119.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Бъдещето на УОИ“, параграф 2.1, ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 135.

2.1.2 Глобализацията предоставя многобройни възможности, но остава сред основните предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз днес. За да оползотвори в най-голяма степен потенциала за растеж на това явление и да осигури справедливо разпределение на ползите от него, Европейският съюз се опитва да изгради модел на устойчиво развитие чрез многостранно управление, за да помири икономическия растеж, социалното сближаване и опазването на околната среда.

2.2 Въпреки това икономическата глобализация създава нова рамка, в която голямо значение придобиват решенията, взети от някои международни организации като например СТО, които могат да поставят под въпрос оцеляването на услугите от общ интерес като знак за идентичност на този модел.

2.3 В този контекст е необходимо да се намерят уместните международни правни механизми, с чиято помощ ЕС и неговите държави-членки да гарантират надеждността на услугите от общ интерес без да прибегват до стратегии в противоречие с принципите на свободната международна търговия или да вредят на конкурентоспособността на европейската икономика.

2.3.1 Също така, институциите на Европейския съюз би трябвало да обърнат специално внимание на функционирането на органите за саморегулиране, които на световно ниво се занимават с общите рамки на действие на публичните власти в областите, които засягат услугите от общ интерес (напр. Международния съюз по далекосъобщения — ITU).

2.3.2 Член 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз ⁽¹⁾ гласи, че ЕС признава и защита достъпа до услугите от общ интерес, предвиден от националните законодателства и практики в съответствие с Договорите, с цел да насърчава социалното и териториално сближаване, като за първи път прави връзка между тези услуги и основните права ⁽²⁾.

2.3.3 Лисабонският договор укрепва значително ролята на Европейския съюз в икономическата и търговската област. Тази дейност на ЕС в международен план става особено необходима в настоящия контекст на ускоряваща се глобализация на икономиката и укрепване на многостранната търговска система, след първоначалния тласък, даден ѝ от създаването на Световната търговска организация през 1995 г.

⁽¹⁾ ОВ С 303 от 14.12.2007 г. (Съгласно тържествената прокламация на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 2007 г.).

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Бъдещето на УОИ“, ОВ С 309 от 16.12.2006 г., стр. 135, параграф 3.9.

2.3.4 Лисабонският договор въвежда общи разпоредби за всяка дейност на Европейския съюз на международната сцена, в глава I на дял V от Договора за Европейския съюз (ДЕС). От друга страна, разпоредбите, съответстващи на общностната политика, понастоящем се съдържат в дял IX на част трета от ДЕО, членове 131 и 134 относно „обща търговска политика“. Договорът използва този израз за назоваване на набор от институционални механизми за вземане на решения в конкретни материални области за постигане на определени цели, чрез които Общността има възможност да предприема действия в тези области като цяло ⁽³⁾.

2.3.5 В член 131 от ДЕО като цели, присъщи на общностната политика, се определят приносът за хармонично развитие на световната търговия, постепенното премахване на ограниченията пред международния обмен и преките чуждестранни инвестиции, както и намаляването на митническите и други бариери.

2.3.6 Освен това трябва да се вземат предвид последиците, които могат да имат върху концепцията за търговската политика целите на различните хоризонтални политики на Общността като културната политика, политиката за здравеопазване ⁽⁴⁾, за защита на потребителите, за промишлеността, като последната би могла вероятно да има по-значително и по-проблемно влияние върху общата търговска политика.

2.3.7 ЕИСК вече изрази мнението си, че реформата на Договорите предполага да се направи стъпка напред, особено по отношение на услугите от общ интерес (УОИ), чрез въвеждането в разпоредбите за функционирането на ЕС на обща разпоредба относно услугите от общ икономически интерес (УОИЕ) в член 14, която би трябвало да се прилага във всички политики на ЕС, включително и в тези за вътрешния пазар и конкуренцията, както и включването на протокол към двата договора, отнасящ се до услугите от общ интерес като цяло, включително нестопанските услуги от общ интерес ⁽⁵⁾.

2.4 Подписаният Договор от Лисабон открива в тази връзка нови перспективи за европейския интеграционен проект, с нови разпоредби, предвиждащи възможността да се предостави по-добре адаптирана наднационална правна рамка за определянето, регулирането на достъпа и функционирането на въпросните услуги във всички държави-членки на ЕС. По-специално това включва:

⁽³⁾ Вж. „Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa“. (Целите на Общата търговска политика в светлината на Лисабонския договор), Miguel Angel Cepillo Galvín в колективния труд El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional (Лисабонския договор изход от конституционната криза). Координатори José Martín и Pérez Nanclares, издателство Iustel, 2008 г.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Подобряване на качеството и на производителността на труда“, ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 87.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Независима оценка на услугите от общ интерес“, ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 42.

— основната роля и дискреционните правомощия на националните, регионалните и местните власти в предоставянето, възлагането и организацията на услугите от общ икономически интерес най-близо до потребителите,

— многообразието на услуги от общ икономически интерес и различните нужди и предпочитания на потребителите, които може да произтичат от географските, социални и културни различия,

— високо качество, сигурност, финансова достъпност, еднакво третиране и насърчаване на всеобщия достъп и правата на потребителите.

2.4.1 Някои действия в областта на управлението на глобализацията, предприемани от международните многостранни организации като СТО, биха могли да укрепят тази позиция, поспециално чрез органа за решаване на споровете, който би могъл да играе изключително важна роля.

2.5 В тази наднационална рамка ще бъде по-удобно да се упражнява значително влияние сред международната общност и да се развият необходимите средства за изкореняване на заплахите за европейския социален модел. Той би трябвало да бъде пространство на просперитет, демокрация и екология, конкурентоспособен, солидарен и социално включващ всички граждани на Европа (1).

2.6 Следователно в съвременния международен контекст могат да се посочат различни нива или пластове, които изискват диференциран стратегически подход от страна на ЕС, като например:

2.6.1 Управление на световните обществени блага (въздух, вода, гори и др.). Според неприкосновените принципи за солидарност, като предвидените в „Декларацията за установяване на нов международен икономически ред“ (Общото събрание на ООН, Резолюция 3201 от 2.5.1974 г.), ЕС би трябвало да насърчи изготвянето на наднационална рамка от международните споразумения и решения, които биха могли да се приемат по въпроса.

2.6.1.1 Световните обществени блага са стоки или услуги, абсолютно необходими за личното благоденствие, както и за баланса между обществата в южното и северното полукула. Доставка на тези световни обществени блага не може да се остави само на националните власти и на пазара; за да бъдат те опазени и произведени, е необходимо международно сътрудничество.

(1) Становище на ЕИСК относно „Социалното сближаване: изпълване със съдържание на европейския социален модел“, ОВ С 309, 16.12.2006 г.

2.6.2 Поддържането и развитието на някои услуги от общ интерес за всички граждани на ЕС, като Галилео, които изискват значителни инвестиции на публични средства.

2.6.3 Разпределението на правомощия между ЕС и неговите държави-членки в регулирането на достъпа до някои универсални услуги за електронна комуникация като интернет.

2.6.4 Определяне на функциите на поднационалните звена (федерални, регионални и местни), които поддържат, управляват и регулират предоставянето на социални услуги, в контекста на бъдещото прилагане на международни споразумения за либерализация на търговията с услуги във все още нелиберализирани сектори или за които тази възможност по начало е била изключена.

2.6.5 Определяне също така на политическа и правна стратегия, разграничаваша бъдещото състояние на услугите от общ интерес, които се предоставят в мрежа, и другите услуги.

2.6.6 За съжаление услугите от общ интерес не се обсъждат на настоящите международни форуми, което би позволило да се съхранят и разпространят техните принципи и ценности.

2.6.7 Все пак от януари 2003 г. шест международни организации (Световната банка, Конференцията за търговия и развитие на ООН (UNCTAD), Организацията на Обединените нации за прехрана и земеделие (FAO), МВФ, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и ООН) имат статут на наблюдатели в СТО, осъществявайки зараждащото се световно управление (което предстои да бъде развито) и разпоредбите на международното право (многостранни споразумения за околната среда, международните трудови конвенции, правата на човека, икономическата и социалната област). Отсъстват обаче Международната организация на труда (МОТ) и Световната здравна организация (СЗО) и затова проблемите на заетостта и на здравеопазването не са застъпени в този зародиш на световно управление. Следователно Европейският съюз би трябвало да препоръча присъствието на тези организации.

3. **Правна рамка по отношение на услугите от общ интерес, която ЕС трябва да запази в рамките на Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС) и СТО**

3.1 През последните десет години институциите на Европейския съюз напреднаха постепенно в изготвянето на концепция и правна рамка относно услугите от общ интерес, без обаче да изготвят изчерпателна обща правна рамка по този въпрос (2).

(2) Вж. Резолюция на Европейския парламент А.6-0275/2006 от 26.9.2006 г., Бяла книга на Европейската комисия COM(2004) 374 от 12.5.2004 г.; Съобщение на Европейската комисия, COM(2007) 725 от 20.11.2007 г. и др.

3.2 Въпреки това следва да се подчертае органичната последователност на Европейския икономически и социален комитет, който в няколко последователни становища ⁽¹⁾ подкрепяше една постоянна и консенсусна позиция относно основните правни аспекти на услугите от общ интерес (УОИ) и по-специално ⁽²⁾:

- да се спазват принципите на равенство, универсалност, техническа и финансова достъпност, надеждност и приемственост, качество и ефективност при зачитане правата на потребителите, и икономическа и социална рентабилност,
- да се отчитат специфичните нужди на някои групи потребители, като хората с увреждания, със зависимост, в неравностойно положение и др.

3.3 По този повод ЕИСК счита, че не е целесъобразно да се определят изчерпателно УОИ, а е добре да се наблегне на тяхната мисия. Все пак услугите от общ икономически интерес се характеризират с търсенето на поредица компромиси между:

- пазара и общия интерес,
- икономическите, социалните и екологичните цели,
- ползвателите (отделните потребители, включително групите в неравностойно положение, предприятията, местните власти и др.), които имат различни интереси или нужди,
- въпросите, които са в правомощията на държавите-членки и интеграцията в Общността ⁽³⁾.

3.3.1 От своя страна социалните услуги от общ интерес ⁽⁴⁾ имат за цел да откликнат на всички неравностойни социални

⁽¹⁾ Вж. Проучвателно становище на ЕИСК относно УОИ, ОВ С 241 от 7.10.2002 г., стр. 119, Становище на ЕИСК относно „Бялата книга за УОИ“, ОВ С 221 от 8.9.2005 г., стр. 17, Становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Бъдещето на УОИ“, ОВ С 309 от 16.12.2006 г., стр. 135.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Независима оценка на услугите от общ интерес“, ОВ С 162, 25.6.2008 г., параграф 3.2.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Независима оценка на услугите от общ интерес“, ОВ С 162, 25.6.2008 г., параграф 3.7.

⁽⁴⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: Изпълнение на Лисабонската програма на Общността — социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“, ОВ С 161, 13.7.2007, стр. 80.

положения, причинени от: болест, старост, трудова неспособност, увреждане, несигурност, бедност, социално изключване, токсикомания, семейни и жилищни затруднения, както и трудностите, свързани с интеграцията на чужденците.

3.3.2 Без да се засяга свободата на избор на националните власти, ЕИСК счита, че тези услуги от национален, регионален или местен интерес следва да включват, без изброяването да има изчерпателен характер, услугите от системата на задължителното образование, здравеопазване и социална защита, културните дейности, благотворителността със социална или солидарна насоченост, както и аудиовизуалните услуги, водоснабдяването и пречистването на водите ⁽⁵⁾.

3.4 ЕИСК счита, че би било по-уместно да се акцентира върху специфичната мисия на УОИ и изискванията (задължения за обществена услуга), на които трябва да отговарят, за да играят тази роля и които трябва да бъдат ясно определени.

3.5 Протоколът за УОИ, приложен към Договора от Лисабон, съдържа тълкувателно определение за тези услуги, което е съвместимо с позицията на ЕИСК. За първи път първичното право на ЕС споменава изрично този въпрос и, предвид неговия задължителен характер, този протокол дава стабилна насока за институционално действие на ЕС на територията на държавите-членки и извън нея.

3.6 По-конкретно, член 2 от протокола гласи, че „разпоредбите на договорите по никакъв начин не засягат компетентността на държавите-членки да предоставят, възлагат и организират нестопански услуги от общ интерес.“

3.6.1 Въпреки че протоколът разграничава ясно стопански и нестопански УОИ, при положение че няма институционален акт, който да класифицира тези услуги и предвид разпоредбите на Декларацията относно разграничаването на областите на компетентност, приложена към Заключителния акт на МПК от 2007 г., и на Протокола относно упражняването на областите на споделена компетентност, приложен към ДЕС и ДФЕС, позицията на държавите-членки по този въпрос остава най-уместната правна рамка, която следва да се вземе предвид.

В този смисъл би било много полезно проследяването на оценките, които ще направи Европейската комисия, на транспонирането в законодателствата на държавите-членки на Директивата за услугите, предвид последващото ѝ въздействие върху преговорите и сключването на Споразумения за либерализация на търговията с услуги, регулирани в ЕС.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Бъдещето на услугите от общ интерес“, ОВ С 309, 16.12.2006 г., параграф 10.3.

3.6.2 Следователно действието на ЕС в тази област към момента зависи от две условия:

- а) изготвянето и приемането на бъдещите вторични правни актове ще трябва да се съобрази с правните традиции на държавите-членки относно понятието, категориите и критериите за функциониране на УОИ;
- б) изготвянето на международни споразумения, включително сключените в рамките на организациите, в които ЕС и държавите-членки са представени, както и определянето на общи позиции в търговски преговори или международни конференции, би трябвало да се извършва след съвместни консултации между държавите-членки и ЕС и във всички случаи да отразява основните елементи, съдържащи се в Договора от Лисабон, и тези на правните режими на държавите-членки за регулиране на УОИ.

4. Особеният случай на Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС) и СТО

4.1 Световната търговска организация (СТО) е международната организация, отговорна за световните правила на търговия между страните на многостранна основа. Тя се опира на споразуменията на СТО, договорени и подписани от повечето страни, участващи в световната търговия⁽¹⁾.

4.2 Основната ѝ роля е да гарантира по-плавно, предвидимо и свободно движение на търговските потоци. На практика всички решения се взимат с консенсус между всички страни членки и след това се ратифицират от съответните парламенти. Търговските търкания се канализират чрез механизма на СТО за разрешаване на споровете.

4.3 Общото споразумение по търговията с услуги е първият набор от принципи и правила, договорени многостранно, за управление на международната търговия с услуги. Споразумението уточнява секторите на услугите, които страните членки на СТО са готови да отворят за външна конкуренция и определя степента на отваряне на пазарите. Сред тези услуги са някои УОИИ, като финансовите услуги, електронните комуникации, пощенските услуги, транспортът и енергетиката и др.

4.4 ЕИСК е настоявал пред други общностни институции⁽²⁾ принципите за услугите от общ интерес да определят също позициите на ЕС в търговските преговори и по-специално в

⁽¹⁾ С решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 г. (ОВ L 336 от 23.12.1994 г.). Съветът прие правните текстове, произхождащи от многостранните търговски преговори на Уругвайския кръг, приети с подписването на Заключителния акт от Маракеш и създаването на Световната търговска организация.

⁽²⁾ Становище на ЕИК относно „Бъдещето на услугите от общ интерес“, ОВ С 309, 16.12.2006 г.

рамките на СТО и Общото споразумение по търговията с услуги. По негово мнение би било неприемливо в рамките на международни търговски преговори Европейският съюз да поема ангажменти за либерализация на сектори или дейности, които не са били приети в рамките на правилата за услугите от общ интерес, уточнени в Договора. Необходимостта да се запази възможността държавите-членки да регулират услугите от общ интерес, за да постигат цели в социалната област и развитието, които Европейският съюз си е поставил, означава да се изключат от горепосочените преговори нерегулираните услуги от общ интерес.

4.5 Член I.3, буква б) от ГАТС изключва от обхвата на споразумението „услуга, предоставена в процеса на упражняване на държавна власт“, която в буква в) от същия член се определя като „всяка услуга (в който и да е сектор), която нито се предоставя на търговска основа, нито в конкуренция с един или повече доставчици на услуги“.

4.5.1 Фактът, че в ГАТС не се споменават изрично „услуги от общ интерес“, с изключение на терминологичното определение в член XXVIII, буква в), ii⁽³⁾ поражда значителна несигурност относно установяването на консенсусно понятие и подходяща международна рамка за регулиране функционирането на УОИ в рамките на СТО, което може да постави под въпрос някои разпоредби на общностното право.

4.5.2 Освен това, предвид голямото количество правителствени (или публични) мерки, по отношение на които ще се прилага ГАТС съгласно член I.1⁽⁴⁾ от него, както и позицията на апелативния орган, който открито подкрепя идеята споразумението да се прилага по отношение на всички недостатъчно обосновани мерки, които могат да предизвикат изкривяване на търговията с услуги⁽⁵⁾, ЕС трябва да приеме единна и твърда позиция в рамките на СТО, запазвайки общите принципи и стойности, които са част от правната рамка на Общността.

4.5.3 Единственото изключение от това правило е посочено в член 2, буква а) и б) от приложението към ГАТС относно услуги, свързани с въздушния транспорт, който изключва от приложението на въпросното споразумение и неговата процедура за уреждане на споровете „правата, свързани с въздушното движение, независимо по какъв начин са предоставени, или услугите, непосредствено отнасящи се към упражняването на правата, свързани с движението“.

⁽³⁾ Този член, посветен на определенията, гласи, че „мерките на страните членки, засягащи търговията с услуги“ включват и „достъпа до и потреблението на услуги във връзка с предоставянето на такива, които тези страни членки следва да предлагат на обществеността като цяло“.

⁽⁴⁾ Който гласи „Това споразумение се прилага за мерки, предприемани от страните членки, засягащи търговията с услуги“.

⁽⁵⁾ Вж. дело „САЩ — мерки засягащи трансграничното предоставяне на услуги в хазартните игри и залаганията“ WT/DS/AB/R(AB-2005-1). Анализ в Moreira González, C. J. „Las cláusulas de Seguridad Nacional“, Madrid 2007, стр. 229 и следващи. Вж. също дело „Европейски общности — режим за внос, продажба и дистрибуция на банани“ WT/DS27/AB/R/197.

4.6 При това положение се откриват различни възможности, по които СТО ще трябва да се произнесе:

4.6.1 При всяко положение е целесъобразно да се насърчи споразумение с всички страни членки, за да се определи понятието „услуга, предоставена в процеса на упражняване на държавна власт“, посочена в член I.3 от ГАТС, така че разпоредбите на буква б) от същия член, която предвижда като цяло либерализация на всички услуги, независимо от икономическия сектор, да не попречи на държавите да приемат изключителни мерки, недопускащи либерализацията на социалните услуги и услугите от общ интерес, без в такъв случай да влязат в противоречие с наложените от ГАТС задължения за премахване на препятствията пред търговията с услуги.

4.6.2 Различната перспектива за оценка на една доставка на услуга и, евентуално, класирането ѝ като УОИ за целите на прилагането на ГАТС, зависи от това дали е насочена към потребителите на тази услуга или към субекта, който я доставя. УОИ могат да бъдат изключени от обхвата на ГАТС единствено при

излагане на аргументи в защита на общия интерес на потребителя на услугите, като в този случай няма значение дали услугата се предоставя от орган на държавната власт или от неправителствен орган, национален или чуждестранен.

4.6.3 Необходимостта да се съвмести общностното понятие за публични кредитни субекти и финансови услуги от обществен интерес (например пенсионни планове и публични пенсии) с разбирането, посочено в член първи, алинея 3, буква б), iii) от приложението към ГАТС относно финансовите услуги, който по-конкретно определя, че „услуги, предоставени в процеса на упражняване на държавна власт“ са „други дейности, извършвани от държавни органи за сметка на или с гаранцията, или с използването на финансовите ресурси на правителството“.

4.6.4 Финансовата Г-20 ⁽¹⁾ би могла да играе роля на „катализатор“ по отношение на решенията, които трябва да бъдат приети от специализираните международни организации (като СТО, ФАО, Световната банка, МВФ и др.) в областта на финансовите услуги и зачитането на принципите и стойностите на услугите от общ интерес.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Финансовата Г-20 обединява, освен страните от Г-8, още 11 министри на финансите и управители на централни банки, които представляват общо 85 % от световния БВП, плюс Европейския съюз (чрез страната, която председателства Съвета и председателя на Европейската централна банка).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Авиационна сигурност за пътниците“

(2009/С 100/07)

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

„Авиационна сигурност за пътниците“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 септември 2008 г. (докладчик: г-н McDONOGH).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 94 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1 ЕИСК препоръчва да се създадат специфични стандарти за службите за авиационна сигурност, унифицирани на възможно най-високо ниво, в допълнение към съществуващите общи правни стандарти, които регулират подхода на Общността по отношение на сигурността на гражданското въздухоплаване.

1.2 По мнение на Комитета доставчиците на услуги следва да се изключват от дейности, свързани с авиационната сигурност в случаи, при които те са в несъстоятелност или са прекратили дейността си, са в производство по обявяване в несъстоятелност, са осъдени за престъпление по служба, са виновни за тежко професионално нарушение, са виновни за неизпълнение на задължения, свързани с плащането на вноски за социално осигуряване, са виновни за неизпълнение на задължения, свързани с плащането на данъци, са виновни за подаване на неверни данни при представянето на информация или за непредоставяне на информация, свързана с тръжна процедура, и невписване в професионален регистър, когато националното законодателство изисква това. Следва също така доставчиците на услуги в областта на авиационната сигурност да разполагат с вътрешен механизъм за наемане на персонал, който да предвижда обучение в достатъчна степен и доказателство за застраховка в случаи на потенциална отговорност при изпълнението на договора.

1.3 ЕИСК препоръчва въвеждането на общ правно обвързващ брой часове на обучение, както и задължителна програма за обучение на персонала по сигурността във всичките 27 държави-членки на Европейския съюз.

1.4 Комитетът счита, че мерките следва да бъдат ясни и точни.

1.5 ЕИСК счита за необходимо авиокомпаниите, летищата и доставчиците на услуги в областта на сигурността да бъдат изрично информирани относно прилагането на законодателство, съдържащо мерки за сигурност, както и да бъде предоставян при спазване на стриктни условия пряк достъп на авиокомпаниите, летищата и доставчиците на услуги в областта на сигурността до тези правила.

1.6 Комитетът счита, че публикуването в *Официален вестник на Европейския съюз* на нечувствителни части от свързаното с

прилагането законодателство, съдържащи мерки за сигурност, които въвеждат задължения за пътниците или ограничават техните права, както и преглед на тези мерки за сигурност на всеки шест месеца, е необходимо изискване в рамките на правния ред на Общността.

1.7 ЕИСК изисква от Европейската комисия да предприеме инициативи с оглед обезщетението на жертви на престъпни действия в областта на въздухоплаването, като напр. терористични атаки.

1.8 Мерките следва да насърчават признаването и развитието на професионалната кариера в областта на сигурността.

1.9 Мерките следва да са насочени към избягване на излишни проверки за сигурност чрез прилагане на принципа за еднотапната проверка в ЕС, както и да се насърчава признаването на мерките за сигурност, прилагани от трети страни.

1.10 Мерките следва да поощряват индивидуален и иновационен подход, който да позволява да се прилагат различни мерки за сигурност за екипажа и пътниците, без това да се отразява на сигурността.

1.11 По мнение на Комитета авиационната сигурност следва да бъде приоритет при отпускането на финансови средства за научни изследвания в областта на сигурността.

1.12 Независимата оценка от Европейската комисия на технологиите и изискванията за технологии е абсолютно необходима. Според ЕИСК следва да се създадат стандарти за технологии, използвани в сферата на авиационната сигурност, и централен регистър на одобрените доставчици въз основа на тази независима оценка.

1.13 ЕИСК счита, че е необходим по-координиран подход между държавите-членки в борбата срещу тероризма и организираната престъпност. Освен това, предприемането на по-строги мерки на равнище държави-членки, които създават задължения и/или ограничават правата на пътниците, следва да се основава на оценка на риска и да отчита човешкото достойнство. Тези мерки следва да бъдат преразглеждани на всеки шест месеца и съобщавани на пътуващите.

2. Въведение

2.1 След трагичните събития от 11 септември 2001 г. Европейският парламент и Съветът приеха рамков регламент относно създаване на общи правила за сигурността на гражданското въздухоплаване⁽¹⁾. Регламентът определя основните разпоредби и общите стандарти, които регулират подхода на Общността по отношение на сигурността на гражданското въздухоплаване. Законодателството на Общността определя основните общи стандарти, като освен това позволява на държавите-членки (или на отделни летища) да определят по-високи стандарти, поради различната степен на риск от терористична атака в зависимост от държавата-членка, летището или авиокомпанията.

2.2 През 2005 г. Европейската комисия⁽²⁾ започна процес на преразглеждане на този рамков регламент в областта на авиационната сигурност, по който членовете на Европейския парламент и Съветът на Европейския съюз постигнаха окончателно съгласие на 11 януари 2008 г., и този процес доведе до приемането на нов Рамков регламент № 300/2008⁽³⁾ на 11 март 2008 г. Целта на преразглеждането беше допълнително да се изяснят, опростят и хармонизират законовите изисквания, с цел повишаване на сигурността на гражданското въздухоплаване като цяло.

2.3 Следва да се използва инерцията, набрана при преразглеждането на рамковия регламент, тъй като става дума за основни промени в разпоредбите относно авиационната сигурност. Общата транспортна политика беше една от първите общи политики на Европейската общност. В този контекст въздушният транспорт е жизненоважен за свободното движение на хора и стоки, които са две от целите на Европейската общност. Свободата на гражданин на държава-членка да пътува без ограничения до друга държава-членка предполага, че на този гражданин ще бъде осигурена защита от вреди. Нещо повече - смущенията (напр. при терористична атака) в системата на въздушния транспорт биха имали отрицателни последици за европейската икономика като цяло. Следователно е ясно, че сигурността трябва да остане основен елемент за успеха на въздушния транспорт.

2.4 Въпреки многобройните инициативи в областта на авиационната сигурност, в сегашната регулаторна рамка в тази област не се разглеждат някои от основните проблеми на пътниците, авиокомпанията, летищата и частните доставчици на услуги в областта на сигурността. Въздушният транспорт има нужда от по-ясни, широкообхватни и хармонизирани мерки. Общата цел на политиката за авиационна сигурност следва да бъде създаването на ясна, ефективна и прозрачна регулаторна рамка и създаването на сигурност с човешко лице.

3. Необходимост от сертифициране на частните доставчици на услуги в областта на сигурността

3.1 Тъй като авиационната сигурност е от решаващо значение за функционирането на системата на въздушния транспорт, е

необходимо да се създадат специфични стандарти за услугите в областта на авиационната сигурност в допълнение към съществуващите общи правни стандарти, които регулират подхода на Общността към сигурността на гражданското въздухоплаване. На практика, частните доставчици на услуги в областта на сигурността често се избират единствено въз основа на най-ниската цена на услугата, без да се взема предвид деликатното естество на тяхната дейност. Едно ново обвързващо законодателство, което да включва специфичните стандарти в тази област, следва да предостави определени насоки за подбор и възлагане на договори с доставчици на услуги в областта на авиационната сигурност въз основа на критерии за качество.

3.2 Сред критериите за подбор и възлагане на договори с доставчиците на услуги в областта на сигурността следва да се включват наред с други финансовите и икономически възможности на доставчика, прозрачност на финансите, компетентност и технически възможности, като всички те са насочени към повишаване на качеството на услугите.

3.3 Европейската асоциация за авиационна безопасност наскоро започна инициатива за саморегулация посредством Харта за качеството и Приложение относно обучението на частен персонал в областта на сигурността. Формулираните в този документ принципи биха могли да послужат като основа за сертифициране на всички частни фирми в областта на авиационната сигурност и да покажат ангажираността на сектора за осигуряване на висококачествени решения.

3.4 Европейският икономически и социален комитет препоръчва да се създадат правно обвързващи критерии за качество за частните доставчици на услуги в областта на авиационната сигурност. Доставчици на услуги в областта на авиационната сигурност могат да се изключват в случаи, при които те са в несъстоятелност или са прекратили дейността си, са в производство по обявяване в несъстоятелност, са осъдени за престъпление по служба, са виновни за тежко професионално нарушение, са виновни за неизпълнение на задължения, свързани с плащането на социални осигуровки, са виновни за неизпълнение на задължения, свързани с плащането на данъци, са виновни за подаване на неверни данни при представянето на информация или за непредоставяне на информация, свързана с тръжна процедура, и невписване в професионален регистър, ако националното законодателство го изисква. Следва също така доставчиците на услуги в областта на авиационната сигурност да разполагат с вътрешен механизъм за наемане на персонал, който да предвижда обучение в достатъчна степен и доказателство за застраховка в случаи на потенциална отговорност при изпълнението на договора.

3.5 Освен това, Европейският икономически и социален комитет предлага да се въведе общ правно обвързващ брой на часове на обучение, както и задължително обучение за персонала по отношение на сигурността във всичките 27 държави-членки на Европейския съюз.

4. Признание на проверките на личните досиета на персонала по сигурността

4.1 Преди да бъдат назначени, служителите по сигурността следва да преминат както специфично обучение, така и проверка на личното досие, в съответствие със сегашния и бъдещ рамков регламент относно авиационната сигурност. Основно изискване за бъдещия служител по сигурността е да няма данни за връзки с евентуални терористични или престъпни групи, нито съдебно досие, като се има предвид, че работата му е от ключово значение за системата на авиационната сигурност.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 2320/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 г. относно създаване на общи правила за сигурността на гражданското въздухоплаване, ОВ L 355, 30.12.2002 г., стр. 1.

⁽²⁾ СОМ(2003) 566, Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2320/2002 на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на общи правила за сигурността на гражданското въздухоплаване, ОВ С/2004/96.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002, ОВ L 97, 9.4.2008 г., стр. 72.

4.2 Понастоящем проверките на личните досиета се извършват от националните власти, обикновено от министерството на правосъдието или министерството на вътрешните работи в рамките на техните правомощия. Вследствие на това в повечето държави-членки няма механизъм за взаимно признаване на това предварително условие. Този въпрос е от особена важност предвид движението на работници и служители, което е една от основните свободи, установени в Римския договор.

4.3 Европейският икономически и социален комитет приканва Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия да разгледат този въпрос в рамките на правомощията си в сферата на полицейското и съдебно сътрудничество в ЕС.

5. Едноетапна проверка

5.1 Основната цел на предоставянето на правомощия на Европейския съюз в областта на авиационната сигурност беше да се постигне общоевропейска рамка от правила, които да се прилагат съгласувано в държавите-членки на ЕС. Тъй като всички правила, изготвени на ниво ЕС, следва да бъдат прилагани от всички държави-членки, логическото следствие от това би било взаимното признаване от държавите-членки на стандартите за сигурност на ЕС — това се разбира под „едноетапна проверка“. Пътниците, багажът и товарите, които се превозват от една държава-членка на ЕС за друга, следва да бъдат разглеждани като сигурни и поради това не би трябвало да преминават през допълнителни проверки в трансферния пункт в ЕС преди крайната дестинация.

5.2 Принципът на „едноетапна проверка“ е признат на ниво ЕС и получава допълнителна подкрепа в новия рамков регламент относно авиационната сигурност. Въпреки това все още не е завършено взаимното признаване на стандартите за сигурност сред държавите-членки на ЕС. Като се има предвид, че нивото на заплахата не беше еднакво във всички държави-членки, някои от тях въведоха по-строги мерки за сигурност, за да ограничат специфични за тях заплахи.

5.3 Това непризнаване на стандартите за сигурност в рамките на ЕС води до увеличаване на броя на излишните проверки, които не само предизвикват допълнително забавяне и разходи за авиокомпаниите, но и отнемат ресурси, които биха били по-ефективно използвани за защита на други, по-уязвими звена.

5.4 Принципът на „едноетапна проверка“ следва да се прилага в ЕС, както и да се обмисли разпространяването му в други страни. Няма причина въздухоплавателно средство, пристигащо от страна с усъвършенстван режим на авиационна сигурност, като напр. САЩ или Израел, да бъде разглеждано като „несигурно“. Взаимното признаване на стандартите би трябвало да е възможно сред страни с еднакви цели и би допринесло освен това за балансиран режим на глобална сигурност, при който всички усилия са насочени към действителната заплахата.

5.5 Поради това Европейският икономически и социален комитет приканва Европейската комисия да гарантира, че принципът на „едноетапна проверка“ се прилага в целия ЕС, и че всяко въздухоплавателно средство, което пристига от една от държавите-членки на ЕС в друга държава-членка, се счита за „сигурно“. Европейската комисия се приканва настоятелно да отбележи бърз напредък по признаването на стандартите за сигурност на трети страни, в които те могат да бъдат определени като съответстващи на тези на ЕС, по-специално по отношение на САЩ.

6. Диференциация

6.1 Като се има предвид предвиджаното значително нарастване на въздушния пътникопоток за идните години, сегашните проверки за сигурност на пътниците и багажа не представляват устойчив модел. Понастоящем всички пътници се проверяват по един и същи начин и всички трябва да преминават през еднакви процедури на проверка за сигурност. Този утежнен процес е основният повод за оплакванията на пътниците в анкетите за оценка на пътуването им. Недоволството на пътниците се засилва от съзнанието, че огромното мнозинство от тях не представлява заплахата нито за летището, нито за въздухоплавателното средство.

6.2 Ресурсите, отделени за авиационната сигурност, са и в тази област изключително недостатъчни. Най-напред, следва да се прави разлика между вероятното и възможното. Надеждността на цялата система следва да почива върху капацитета ѝ да реагира на вероятни заплахи, а не да се опитва да покрие на 100 % възможния риск. Идентифицирането на вероятна заплахата следва да се основава върху оценка на тази заплахата и върху оценка на риска, поет при прилагането на адекватни мерки.

6.3 Европейският икономически и социален комитет приканва Европейската комисия да обмисли подход, при който систематичните проверки за сигурност на пътниците да бъдат заменени от активна диференциация на пътниците, като се съчетае събирането на данни с предотвратяване прилагането на произволни мерки.

7. Предоставяне на средства за научноизследователска и развойна дейност в областта на сигурността

7.1 Европейският икономически и социален комитет приветства предоставянето в рамките на Седмата рамкова програма за научни изследвания на 1,2 млрд. евро в областта на сигурността. Авиационната сигурност следва да се смята за приоритет при предоставянето на средства, с оглед на нарастващите разходи за авиационния сектор и отражението му върху обществото като цяло. Нещо повече, важно е избраните проекти да бъдат в съответствие с разработваната политика и да се осигурят средства за необходимите изследвания в тази връзка, като например изследвания в областта на технологиите, използвани за откриване на течни експлозивни или други детекторни технологии като използването на биометрични данни.

7.2 Вследствие на това Европейският икономически и социален комитет настоява Европейската комисия да осигури вътрешна координация на работата си, за да се гарантира оптималното използване на финансовите средства, осигурени от данъкоплатците.

7.3 Освен това Европейският икономически и социален комитет препоръчва да се предвидят средства за независима оценка на технологии и изисквания за технологии от Европейската комисия. Следва да се създадат стандарти за технологии, използвани в областта на авиационната сигурност, и централен регистър на одобрените доставчици въз основа на тази независима оценка.

8. Трудности при наемането и задържането на персонал по сигурността

8.1 В някои държави-членки летищата или доставчиците на услуги за сигурността срещат големи трудности при набирането на персонал по сигурността. Естествено е критериите за подбор да бъдат по-строги, като се има предвид важната роля на тези служители. Вследствие на това, освен необходимостта от „чисто“ досие, изискването да се говори един или повече чужди езици, както и това за определен образователен ценз, който позволява да се разбират процедурите и включва умения за работа с конфликтни пътници, намаляват броя на потенциалните кандидати.

8.2 След наемането и преминаването на съответното обучение, задържането на персонала се превръща в допълнителен и изключително сериозен проблем. Необходимостта от гъвкаво работно време, в съчетание с постоянното напрежение и относително ниското възнаграждение, превръщат професията на служител по сигурността в непривлекателна за много хора. Нещо повече – ясно е, че липсата на обществено признание и перспективи за кариера водят до загуба на хора с експертен опит в сектора.

8.3 Европейският икономически и социален комитет изразява убедеността си, че Европейската комисия може да изиграе важна роля в тази социална област, като популяризира предимствата на кариерата на служител по сигурността в Европейския съюз, по-специално, като придаде ново значение на тази отговорна работа.

9. Отговорност

9.1 Въздухоплавателната индустрия инвестира във висококачествени услуги, но се сблъсква с пречки, възпрепятстващи яснотата на законовите изисквания, като това се отразява върху качеството при прилагането на практика.

9.2 Европейският икономически и социален комитет смята, че мерките трябва да бъдат ясни и формулирани възможно най-просто. Сегашните правила често са поредица от правила, намиращи се в различни правни текстове, с много изключения. Резултатът е усложнени изисквания, които не допринасят за ефективността и водят до увеличаване на стреса за персонала, до забавяния и неудобства за пътниците.

9.3 Освен това крайните потребители на мерките за сигурност — авиокомпаниите, летищата и доставчиците на услуги в областта на сигурността, които всъщност прилагат мерките — нямат пряк достъп до гореспомнатите правила. От основните

доставчици на услуги, като авиолиниите, летищата и доставчиците на услуги в областта на сигурността, се очаква стриктно да прилагат тези правила, но те не биват пряко осведомявани за тях, въпреки че член 254 от Договора за Европейската общност гласи, че регламентите се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз* и е абсурдно да се очаква доставчиците на услуги да прилагат правила, с които не се предполага, че са запознати. В неприключилото дело С-345/06, по-добре известно като „Делото Heinrich“, генералният адвокат Sharpston излезе със становище, предлагащо регламентът за прилагане на авиационната сигурност да бъде обявен за нищожен. Според генералния адвокат продължителното и умишлено непубликуване на приложението към Регламент (ЕО) № 2320/2002, което, наред с другото, съдържа и списък на предметите, забранени за пренасяне в ръчен багаж, е изключително сериозен пропуск, който е недопустим в правния ред на Общността⁽¹⁾.

9.4 Поради това Европейският икономически и социален комитет препоръчва да се осигури ясна и пряка информация на авиокомпаниите, летищата и доставчиците на услуги в областта на сигурността, които са длъжни да прилагат мерки за сигурност, по отношение на самите мерки, като се предостави пряк достъп до правилата на авиолиниите, летищата и доставчиците на услуги в областта на авиационната сигурност, при строго спазване на условията. Сегашното положение, при което частните доставчици на услуги за сигурност са длъжни да прилагат мерките за сигурност и са отговорни в някаква степен за това, но не разполагат с пряк достъп до информация, не допринася за високо качество на услугите. Въпреки това, като се има предвид необходимостта информацията за тези правила да остане строго поверителна, следва да се определят и одобряват специфични условия за гарантиране на поверителността им. Освен това Европейският икономически и социален комитет препоръчва публикуването на нечувствителни части от законодателството по прилагането на Регламент (ЕО) № 2320/2002, който налага задължения или ограничава правата на пътниците, в *Официален вестник на Европейския съюз*, съгласно изискванията на член 254 от Договора за Европейската общност, и преглед на всеки шест месеца на мерките за сигурност, налагащи задължения или ограничаващи правата на пътниците. Европейският икономически и социален комитет признава необходимостта държавите-членки да разполагат с правомощия да предприемат по-строги мерки поради различната степен на риск. Въпреки това Европейският икономически и социален комитет е убеден, че е нужен по-съгласуван подход между държавите-членки в борбата срещу тероризма и организираната престъпност. Освен това, предприемането на по-строги мерки на ниво държави-членки, които създават задължения и/или ограничават правата на пътниците, трябва да се основават на оценка на риска и да отчитат човешкото достойнство, да бъдат преразглеждани на всеки шест месеца и съобщавани на пътуващите.

10. Последници от терористична атака

10.1 Едната от целите на Европейската общност е свободното движение на хора и стоки. Нещо повече — Европейската общност се ангажира да създаде обща транспортна политика и да защитава правата на човека, като например правото на живот и собственост.

⁽¹⁾ Становище на генералния адвокат Eleanor Sharpston по дело С-345/06, 10 април 2008 г., www.curia.europa.eu

10.2 По делото Cowan⁽¹⁾ Съдът на Европейските общности постанови, че когато правото на Общността гарантира на едно физическо лице свободата да отиде в друга държава-членка, следствие от тази свобода на движение е защитата на това лице от вреди в тази държава-членка, наравно с тази на нейните граждани и пребиваващите там лица. В Директива 2004/80/ЕО Съветът на Европейския съюз добави, че за осъществяване на тази цел биха спомогнали мерки, които улесняват обезщетението на жертвите на престъпления. Тези принципи следва да бъдат прилагани в случаите на жертви на терористични атаки в сектора на гражданското въздухоплаване.

10.3 На заседанието си в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет подчерта необходимостта да се установят минимални стандарти за защита на жертвите на престъпления, по-специално във връзка с достъпа на жертвите на престъпления до правосъдие и правото им на обезщетение за вреди, включително заплащане на съдебните разходи.

10.4 Като се има предвид, че авиолиниите, летищата и индустрията в областта на сигурността инвестират във висококачествени услуги посредством научни изследвания, и дават своя принос за сигурността на обществото, но нямат окончателни правомощия да предотвратят терористични атаки, е необходимо Европейският съюз да поеме инициативата за предоставяне на помощ за жертвите на терористична атака.

10.5 Понастоящем няма европейска нормативна уредба за обезщетяването на жертвите на терористична атака, което зависи от изхода на съдебното производство и решения *ex gratia*, предлагани от държавите-членки. Последица от липсата на обща европейска нормативна уредба е, че се прилагат националните системи за гражданска отговорност, като това положение е незадоволително и не защитава гражданите от трайните последствия на терористична атака. Пример за това е, че на жертвите, които искат да получат обезщетение, се налага да започнат продължителни съдебни дела срещу терористите, които по всяка вероятност няма да бъдат открити лесно или които може да не разполагат с необходимите финансови средства за обезщетяване на жертвата. Освен това различните участници, като напр. авиокомпаниите, летищата и частните доставчици на

услуги в областта на сигурността, биха били обект на съдебни искиове с потенциално неограничена отговорност като резултат от националните системи за гражданска отговорност. Съществуващите застрахователни решения са недостатъчни, тъй като авиокомпаниите, летищата и частните доставчици на услуги в областта на сигурността са обременени от високи застрахователни премии и ограничено покритие. От това става ясно, че частният сектор не е в състояние да предостави необходимите обезщетения на жертвите, като същевременно е нежелателно да се принуждава той да плаща за действия, насочени срещу политиката на съответната държава.

10.6 Европейският икономически и социален комитет желае да привлече вниманието върху член 308 от Договора за Европейската общност, който предоставя правомощия на Общността да предприема действия при изпълнението на две условия. Най-напред, действията трябва да са необходими за постигане на някоя от целите на Общността; и второ, Договорът за Европейската общност да не предвижда необходимите правомощия за това в друг член.

10.7 Предвид на това, Европейският икономически и социален комитет препоръчва да се поеме инициатива въз основа на член 308 от Договора за Европейската общност като възможно решение с оглед обезщетението на жертвите на терористични атаки. За постигане на целта свободно движение на хора и стоки са необходими действия на ниво Европейска общност, а това важи и за защитата на функционирането на системата на въздушния транспорт и за защитата на правото на живот и собственост на гражданите.

10.8 В настоящото становище Европейският икономически и социален комитет предлага на Европейската комисия и на Съвета на Европейския съюз да се приложат принципите, които се използват в други сектори, като например ядрен, морски и др. По-специално, става дума за строга отговорност с определен таван, насочена изключително към една от страните, чиято жизнеспособност остава защитена от тристепенен режим на отговорност, покрит съответно от застраховка, от финансиран от всички заинтересовани страни фонд, и от намеса на държавата.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ CEO, Ian William Cowan срещу Trésor public, дело 186/87, www.curia.europa.eu

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейският съюз пред световното предизвикателство, свързано с храните“

(2009/С 100/08)

С писмо от 25 октомври 2007 г. до председателя на ЕИСК г-н DIMITRIADIS, френското председателство на Съвета поиска, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Европейският икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно:

„Европейският съюз пред световното предизвикателство, свързано с храните“.

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 8 октомври 2008 г. (докладчик: г-н KALLIO).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 73 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 27 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК смята, че ЕС следва да направи оценка на дългосрочните цели на селскостопанската и търговската политика и да провери дали доставките на храни могат да се смятат за сигурни предвид променените условия в ЕС и в целия свят.

1.2. ЕС трябва да постави наличността на хранителни продукти в центъра на селскостопанската си политика, за да се гарантира жизнеспособно производство във всички региони на ЕС. Това трябва да се направи във връзка с прегледа на състоянието на ОСП.

1.3. Производството на храни трябва да има приоритет пред енергийното производство. Производството на енергия от растения следва да се ограничава до растителни култури и биомаса, които обикновено не се използват за производството на храни.

1.4. Едно разумно равнище на производствени цени осигурява доставки на храни в достатъчно количество (първично производство и преработка) както в ЕС, така и в световен мащаб.

1.5. За да се гарантират доставките на храни във всички страни и при всякакви обстоятелства, следва да се положат усилия за установяване на правила за търговия със селскостопански продукти. На развиващите се страни следва да се предоставят търговски предимства, които да спомогнат за укрепването на националното им производство.

1.6. ЕС следва да засили сътрудничеството си с развиващите се страни и да подкрепи усилията за модернизирани и повишаване на ефективността на хранителните вериги в тези страни.

1.7. ЕИСК подчертава, че ЕС трябва да положи усилия, за да подпомогне дейностите на сдруженията на производителите и на

търговските организации в развиващите се страни и по този начин да съдейства за осигуряването на основните условия за доставки на храни. ЕС трябва да се придържа към изпълнението на предложението за предоставяне на помощи от 1 милиард EUR на селскостопанските производители в развиващите се страни.

1.8. ЕС следва да увеличи инвестициите в нови технологии, включително биотехнологии, с цел практическото им приложение в производството.

1.9. Бъдещата стратегия трябва да предвижда повишаване на качеството на хранителните продукти, а безопасността на хранителните продукти трябва да се повишава посредством прозрачно обозначаване на страната на произход и информиране на потребителите.

1.10. Потребителските цени не трябва да се занижават изкуствено, а по-скоро следва да се установи механизъм за компенсиране на цените в рамките на социалната политика.

1.11. ООН и другите международни организации трябва да направят производството на храни главен приоритет, който да бъде основа за премахване на бедността.

1.12. За да се гарантира наличността на храни, следва да се разработи програма, която да налага задължението за създаване на запаси в световен мащаб по подобие на установената в ЕС схема за петролни запаси.

1.13. За да се гарантира сигурността на доставките в ЕС, е необходимо да се установи по-добра система за съхранение на склад на основните производствени суровини (протеини, торове, семена за посев, пестициди) и да се вземат активни мерки за укрепване на сътрудничеството между държавите-членки, ЕС и търговците.

1.14. За да се гарантират доставките на храни, трябва да се разшири обучението в тази област и така да се посрещнат новите предизвикателства, породени от кризата с храни в ЕС и най-вече в развиващите се страни.

1.15. ЕИСК счита, че ЕС трябва да създаде смесени предприятия в земеделския и рибния сектор в развиващите се страни, за да подобри икономическите условия в тези държави.

1.16. ЕИСК предлага Комисията да представи предложения, призоваващи държавите-членки да инвестират повече в научноизследователска, развойна и иновационна дейност в рибния сектор и по-специално в построяването и поддръжката на кораби за океанографски изследвания. Техните проучвания и работа ще допринесат както за поддръжането и развитието на устойчиво рибарство, така и за подобряване на изхранването и на социално-икономическите условия в най-слабо развитите страни.

2. Въведение

2.1 Здравото на европейските граждани, тяхната загриженост за бъдещето, неотдавнашното рязко покачване на цените на земеделските и хранителни продукти и парливата тема за глада в света като цяло поставят в центъра на обществения дебат световното предизвикателство, свързано с храните. Цените на суровините в селското стопанство и производството на храни започнаха да падат от 70-те години на миналия век. Покачването им през последните три години е положително развитие в правилната посока за участниците по цялата верига на доставки на храни, което създаде затруднения за най-слабото звено на веригата – потребителите. Те купуват основните хранителни продукти на цени, които в някои случаи значително надвишават цената, която получава земеделският производител. Въпреки че една част от европейското селско стопанство се е облагодетелствала от повишаването на цените, необходимо е да се подчертае критичното положение на европейското животновъдство, което не може да понесе повишаването на цените на фуража, нито да прехвърли това повишение върху потребителите. В настоящото проектостановище ще бъдат разгледани от гледна точка на ЕС проблемите, свързани с храните, както и социалните последици от действията на ЕС като цяло⁽¹⁾.

2.2 Централна тема ще бъдат доставките на храни и сигурността на доставките. Целта е да се установят световните предизвикателства, свързани с храните, и да се предложат начини за тяхното посрещане. Драматичните промени на пазара предизвикаха някои крайни реакции: различни инстанции дори предложиха селскостопанските въпроси и тези, свързани с храните, да се отделят от преговорите в СТО и да се върне системата на помощи, свързана с производството на равнище ЕС. Накрая ще бъдат разгледани въздействията на тези предизвикателства и ще бъдат предложени възможни отговори на най-важните социални въпроси: Какво означават тези предизвикателства за потребителите в Европа? Какво означават те за дългосрочното снабдяване с храни в развиващите се страни? По какъв начин те допринасят за динамиката в селските райони?

⁽¹⁾ Във връзка с изготвянето на становището на 22 септември 2008 г. в ЕИСК се състоя изслушване на тема „Какви са реалните перспективи за цените на селскостопанските продукти и храните?“

2.3 В началото ще бъде направен кратък обзор на развитието на селскостопанското производство и на производството на храни в ЕС, както и на европейската политика в тази област и ще бъдат разяснени основните характеристики на сегашната европейска рамка на селскостопанското производство и на производството на храни. След това ще се спрем върху важните външни сили, които задвижват промяната и правят наложително по-нататъшното развитие на съществуващата рамка. На основата на този анализ ще бъде изготвено обобщение, в което ще се посочат основните бъдещи предизвикателства за селското стопанство и за доставките на храни в ЕС и ще се набележат съществуващите алтернативни подходи за действие. Накрая ще бъде направена оценка на тези подходи и на ролята на ЕС в доставките на храни в световен мащаб едновременно като производител и потребител.

3. Селскостопанската политика и политиката в областта на храните на ЕС и тенденциите на развитие в този сектор

3.1 *Цели на ЕИО/ЕС в областта на селското стопанство и на храните и тенденции в сектора и на пазарите*

3.1.1 През изминалите десетилетия развитието на селскостопанското производство и на производството на храни в ЕС протичаше в съзвучие с развитието на останалите сектори на обществото. Първоначално акцентът се поставяше върху увеличаване на производството, като в резултат на това през 80-те години се породиха необходимостта от износ на значителни излишки. През същото това десетилетие в селското стопанство възникнаха екологични проблеми, като например разпръскване на торове в райони с интензивно земеделие или проблеми с водоснабдяването.

3.1.2 В отговор на интензивното растениевъдство и екологичните проблеми се появи биологичното земеделие, което представлява пример за диференциране на продуктите: някои групи потребители са готови да плащат повече за хранителни продукти, произведени по методи, които се считат за екологични. 90-те години ще се запомнят като десетилетието на болестите по животните и на зоонозите. По това време говедовъдството и хранителната промишленост в ЕС се сблъскаха с болестта „луда крава“ и с чумата по свинете. Безопасността на храните се превърна във важен фактор за доставките на храни и много страни започнаха да отделят повече ресурси, например за борба със салмонелозата и за нейната превенция.

3.1.3 Тези проблеми и мерките, предприети за преодоляването им, допринесоха за оформянето на селскостопанската политика и политиката в областта на храните на Европейския съюз. Сред актуалните теми през последните години е добиването на биоенергия от селскостопански суровини, тоест селското стопанство като източник на енергийни биосуровини.

3.1.4 Друга тема, която излезе на преден план, е хранителната стойност на хранителните продукти и нейното значение за общественото здраве, като особено внимание следва да се отдели на въпроса за състава на храните и в каква степен хранителната промишленост е отговорна за нарастващия проблем със затлъстяването в западноевропейските страни. Хранителната промишленост трябва да има предвид този проблем, например при планирането и предлагането на пазара на продуктите, а потребителите трябва да го отчитат при вземането на потребителски решения. Отговорното потребление трябва да се подкрепя посредством информиране на потребителите.

3.1.5 Свърхактуална тема в тази област в момента е рязкото повишение на цените на хранителните стоки и на селскостопанските суровини и крайните продукти. Дали този процес на поскъпване ще продължи и какви отражения ще има върху доставките на храни в световен мащаб и върху условията на живот на бедните? Лицата, вземащи решения, следва да отчитат и промените в пазарните условия: предвид новата ситуация приложими ли са все още политическите мерки, насочени към пазари, където цените на храните са ниски и непрекъснато падат?

3.2 Промени в селскостопанската политика и политиката в областта на рибарството на ЕС

3.2.1 Селскостопанската политика на ЕС почива върху солиден вътрешен пазар и пазарно регулиране посредством схеми за субсидиране, като целта е във всички страни и при всякакви условия да се гарантират стабилни доставки на храни. ЕС е заложил в основите на своята политика европейски селскостопански модел, който съхранява многообразието в селското стопанство и гарантира рентабилност на земеделието дори и в необлагодетелстваните региони на ЕС. Целта беше за европейските потребители да се произвеждат висококачествени и безопасни храни на разумни цени.

3.2.2 Международното измерение на селскостопанската политика като част от глобализацията постави нови предизвикателства пред реформата на общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС. Към тях спадат растящата конкуренция и проблемът с управлението на политиката в областта на доходите на земеделските стопани. Годици наред проблемите на селскостопанските пазари се дължаха на ниските цени на продуктите, което ЕС се опита да реши чрез реформите на селскостопанската политика.

3.2.3 С реформите на селскостопанската политика от 1999 г. и 2003 г. беше въведена по-силно пазарно ориентирана система, премахнати бяха интервенционните механизми, административните разходи бяха намалени и беше сложен край на обвързването на преките помощи с обема на производството. Последваха реформи на организацията на пазара за редица продукти, което създаде проблеми на някои земеделски производители в ЕС. Тези промени положиха основата за целите на ЕС в поредния кръг от продължаващите търговски преговори в СТО.

3.2.4 Понастоящем ЕС изготвя основен преглед на състоянието на общата селскостопанска политика, който би могъл да бъде повод за коригиране на тази политика. Основните му цели са да оцени прилагането на реформите на ОСП от 2003 г. и да направи корекциите, необходими за опростяването на тази политика по начин, който да оползотвори новите възможности на пазара и да посрещне новите предизвикателства, пред които са изправени пазарът и обществото. Прегледът се извършва в момент, когато световните пазари на селскостопански продукти са подложени на силни сътресения и съществуват значителни рискове за доставките на храни.

3.2.5. Заедно със селското стопанство, рибарството е важен елемент от доставките на храни. През 2005 г. общият обем на световното производство в областта на рибарството достигна приблизително 142 милиона тона, осигурявайки 16,6 кг риба на глава от населението и повече от 15 % от световното производство на месокостно брашно. Рибните продукти играят съществена роля в доставките на храни. Освен това свързаните с рибарството и аквакултурите дейности представляват важен източник на храна, работни места и доход както в Европа, така и в развиващите се страни. Европейският съюз следва да се стреми към това, развиващите се страни да могат също да управляват и използват рибните си запаси по възможно най-ефективен начин.

3.2.6. Действията на ЕС в тази област следва да бъдат насочени към цялостен подход, който съчетава устойчивото използване на рибните ресурси и намаляването на бедността, като гарантира едновременно с това баланс между развитите и развиващите се страни въз основа на следните съображения:

1. ЕС следва да подобри местните методи за риболов и да подкрепя развитието както на устойчиво и отговорно рибарство, така и на аквакултурата.
2. ЕС следва да продължи да внася рибни продукти и да разработи практики, които да повишат безопасността на храните и защитата на потребителите.
3. ЕС следва да подкрепя извършването на риболов във води на трети страни от европейски рибарски общности, при условие че това е безспорно в интерес на тези страни и на техните граждани.
4. Океаните и моретата са част от природните ресурси на Земята и от нашето световно наследство. Поради това ЕС трябва да следи да не извършва прекомерен риболов в свои води или във водите на страни извън ЕС.

3.3 Необходимост от промяна: външни фактори, влияещи върху селскостопанската политика и политиката в областта на храните на ЕС

3.3.1 Както беше посочено по-горе, рамката на селскостопанската политика и политиката в областта на храните на ЕС постоянно се развиваше през изминалите 50 години и е резултат както от целите и възможностите на ЕС, така и от външни фактори. Към външните фактори, допринесли за промяната и за по-нататъшното развитие на политиката в тази област, се числят най-вече търговската политика на ЕС (настоящият кръг „Доха“ от търговските преговори в рамките на СТО), технологичното развитие, екологичните предизвикателства и тенденциите в развитието на пазарите на храни.

3.3.2 Многостранните търговски преговори от кръга „Доха“ в рамките на СТО продължават вече почти седем години. В хода на преговорите бяха намерени някои частични решения, но като цяло напредъкът се постига много бавно. ЕС прояви много голяма активност по разнообразните теми, обсъждани в рамките на преговорите. Някои страни не позволиха да се постигне напредък, който би довел до успешен резултат. ЕС направи значителни отстъпки, например в областите селско стопанство и индустрия, и по въпроси, свързани с развиващите се страни. Намирането на решение чрез преговори би било важно за функционирането на международната търговска система.

3.3.3 Селското стопанство винаги е шекотлива тема в преговорите, тъй като повечето страни защитават собственото си производство от съображения за постигане на основна сигурност. Някои от останалите партньори в преговорите са важни страни-износителки, които обаче не желаят да отворят своите пазари за внос отвън. ЕС е важен износител на определени продукти, но същевременно е и най-големият в света вносител на хранителни продукти. През 2007 г. хранителната индустрия на ЕС е изнесла хранителни продукти на стойност 54,6 милиарда евро, докато вносът в ЕС на преработени храни достигна 52,6 милиарда евро.

3.3.4 Ако в резултат на преговорите от кръга „Доха“ в близко време се стигне до някакво решение, то това ще промени положението на селскостопанските пазари на ЕС. Изхождайки от сегашните предложения, експортните субсидии ще бъдат премахнати до 2014 г., а защитните тарифи ще се намалят с повече от 50 %. За селскостопанския сектор на ЕС това би могло да означава икономически загуби в размер на над 20 милиарда евро. Последното повишение на цените на селскостопанските продукти ще се отрази върху структурата на търговията и върху въздействието, произтичащо от крайния резултат.

3.3.5 ЕС повдигна редица важни въпроси, свързани с търговията със селскостопански продукти, като екологичните и социалните стандарти и хуманното отношение към животните (т.е. нетърговски фактори). За съжаление тези предложения въобще не бяха придвижени напред. Регламентирането на производството и производствените стандарти следва да бъдат хармонизирани, за да се създадат равнопоставени условия за световната търговия.

3.3.6 В хода на преговорите ЕС направи големи отстъпки на най-бедните развиващи се страни, като премахна вносни мита и се надява, че това ще подобри възможностите на тези страни в търговията със селскостопански продукти. Важно е също така собственото селскостопанско производство на развиващите се страни да бъде подкрепено с повече ресурси, чрез преференциално третиране и с техническа помощ. Освен това ЕС следва да финансира инициативи за подкрепа на производството, предназначено за местния пазар в развиващите се страни и да насърчава създаването на организации на производители от селските райони. Условията за търговия са много различни в отделните развиващи се страни и това разнообразие следва да бъде взето предвид в новите търговски правила.

3.3.7 Неотдавнашните резки промени в състоянието на световните пазари на селскостопански продукти ще окажат

влияние върху търговията с хранителни стоки и нейната структура. Ако покачането на цените продължи, това ще се отрази непряко върху новите търговско-политически споразумения и условия. ЕС действително пристъпи към продължаване на срока на действие на своите двустранни търговски споразумения с многобройни търговски партньори, отчасти поради трудностите в многостранните преговори, отчасти обаче и поради бързите промени, които протичат например на пазарите на храни и на енергийните пазари. Целта трябва да бъде постигането на споразумение, а за намаляване на колебанията в цените на продуктите и постигане на пазарно равновесие може да се използва механизъм за намеса.

3.4 *Изменение на климата и технологично развитие*

3.4.1 Екологични въпроси

3.4.1.1 Най-важният фактор за околната среда са промените, предизвикани от изменението на климата и особено предприеманите във връзка с тях политически мерки. Изменението на климата води до промяна на климатичните условия в световен мащаб; производството трябва да се адаптира към тези нови условия, което намалява производителността на селското стопанство. Политическите мерки имат и друг, непряк ефект: мерките за забавяне на изменението на климата налагат необходимост от промени в производствените структури и методи, което води до намаляване на производителността. Изменението на климата оказва значително влияние не само върху селското стопанство, но и върху съществуващите възможности за хранителната промишленост и нейната рентабилност.

3.4.1.2 Специално следва да се спомене и производството на биоенергия от селскостопански суровини. Пазарите на храни са понастоящем тясно свързани с енергийните пазари, тъй като производството на биоенергия се конкурира за едни и същи суровини с производството на храни, а и тъй като производството на селскостопанска продукция силно зависи от използването на изкопаеми горива. В резултат на тази конкуренция промените на цените на енергийните пазари и политическите мерки, отнасящи се до тези пазари, оказват пряко въздействие върху пазарите на храни.

3.4.1.3 Използването на суровини, подходящи за храни, като суровини за производството на биоенергия, води до увеличаване на търсенето на селскостопански продукти и до покачване на техните цени.

3.4.1.4 Парниковият ефект е широко разпространен екологичен проблем, който засенчва много други екологични въпроси, сред които особено важно е биоразнообразието, тъй като е глобален проблем. В ЕС защитата на разнообразна генетична база придобива все по-голямо значение във връзка със съхраняването на защитени зони и местни растителни и животински видове като част от производството или в допълнение към него и спомага за изграждането на генетична банка. Извън Европа нуждите са по принцип същите, но разнообразието на видовете може да е многократно по-голямо, а икономическите възможности — по-малки.

3.4.1.5 Освен биологичното многообразие заразните болести по животните и зоонозите, както и чуждоземните видове, са проблеми, които все повече излизат на преден план вследствие на международната търговия, транспорта и сътрудничеството. В ЕС чумата по свинете, болестта „луда крава“, шапът и салмонелозата са вероятно най-известните форми на тези заплахи за биологичната сигурност, докато в глобален план птичият грип е епидемията, която предизвиква особено голяма загриженост. Всяка болест и всяка епидемия има свой собствен път на разпространение, но общото за всички тях е, че имат пряко или непряко въздействие върху производството на храни и могат да купят даден хранителен продукт. Освен това те имат дълготраен ефект като фактор за сигурността на доставките.

3.4.2 Нови технологии

3.4.2.1 Нарасналото търсене на селскостопански продукти, които се използват като суровини за производството на биоенергия, се дължи на първо място на политическите мерки за борба срещу изменението на климата, но също и на технологичното развитие. Биотехнологията предлага многобройни нови възможности за по-ефективното производство и преработка на продукти за пазарите на хранителни и нехранителни продукти. В енергийния сектор като продукт на пазара се появява биоенергия, произведена от целулоза, наред с енергия, произведена от скорбяла.

3.4.2.2 Биотехнологичните иновации доведоха до появата на значителен брой нови производствени методи. Напредъкът в биотехнологиите се разглежда като значителна крачка напред към повишаване на ефективността на производството. Този процес трябва да се подкрепя чрез усилия в областта на НИРД. Наред с потенциалните ползи, е необходимо да се вземат предвид също и потенциалните рискове за здравето и околната среда. Проблемът е, че в много случаи потенциалните странични ефекти на биотехнологичните методи върху здравето на животните и растенията, както и върху състоянието на екосистемите все още не са изяснени.

3.4.2.3 Липсата на достатъчно данни и изследвания, които да показват вторичните ефекти от модерната биотехнология върху здравето и околната среда, оказва влияние върху начина, по който потребителите възприемат внедряването на биотехнологии. В стремежа към развитие следва да се обърне сериозно внимание на мненията и тревогите на потребителите, а пусканите на пазара продукти трябва да се етикетират по съответен начин.

3.5 Развитие на цените на пазарите на храни

3.5.1 През последните две години цените на основните селскостопански продукти и на редица важни хранителни стоки драстично се повишиха. Съществуват различни причини за това, сред които са нарасналото търсене вследствие на увеличаването на населението, по-високите цени на енергията, намаляването в световен мащаб на запасите и предизвиканият от това

интерес, свързан с инвестиции и спекулативни сделки със селскостопански стоки, а също и климатичните условия, като тук се включват както местните екстремни климатични явления, така и опасността от по-трайно изменение на климата.

3.5.2 Трудно е въз основа на прогнози да се каже как пазарите ще се развиват в бъдеще. Спадът на цените през последните месеци не позволява да се определи равнището, на което в крайна сметка ще се задържат. Във всеки случай колебанията на цените оказват определено пазарно влияние в развиващите се страни, което се усеща и в развития свят, включително в държавите-членки на ЕС.

3.5.3 В ЕС по-високите цени на световните пазари създадоха впечатлението, че сега в селскостопанската политика и в политиката по отношение на храните съществува малко по-широко поле за маневриране, отколкото преди. Потребителите на хранителни стоки възприемат покачването на цените на храните като много бързо и в ЕС то действително вече се отразява върху общата инфлация. Подобно развитие, но много по-тревожно, се наблюдава и в развиващите се страни; напоследък се съобщава за бунтове в много от тези страни, свързани с недостига на храни и с цените на хранителните стоки. Същевременно стана ясно, че повишението на цените има и своята добра страна в някои производствени сектори: за първи път от години насам местните производители днес често успешно конкурират хранителните стоки, внасяни по цени на световните пазари. В дългосрочен план това може да стимулира производството на храни и да предостави на местното население възможности за производствена дейност. За да се постигне това, е необходим икономически растеж, който да осигури на потребителите достатъчно средства за закупуване на храни.

3.5.4 Покачването на цените на храните на световните пазари може да се отрази благоприятно върху обема на производството на хранителни стоки. Въпреки това обаче по-високите цени могат да влошат още повече положението с глада в света, тъй като бедните ще могат да си позволяват все по-малко хранителни продукти и особено ако по-голяма част от реколтата се използва за нехранителни продукти. Във всеки случай новата ситуация очевидно влияе върху разпределението на доходите в отделните страни и поради това представлява политически шекотлива тема. Досега остава също така неясно каква позиция ще възприемат големите световни организации към бъдещото развитие.

3.5.5 Тук съвсем не става дума само за пазари на крайни продукти, защото ако цените на крайните продукти нарастват, то ще има и тенденция към поскъпване на влаганите в тях суровини и обратно. Това се проявява и понастоящем: цените на енергията и на торовете продължават да се повишават и поради това положението на земеделските стопани не е непременно по-добро от преди. Ако хранителната промишленост не успее да запази непроменен относителния си дял в цената на крайните продукти, тя също ще бъде засегната от повишаването на цените на суровините.

3.5.6 Покачването на цените отразява новото пазарно равновесие — резултат от действието на множество различни фактори. На практика покачването на цените отразява способността на световната хранителна промишленост да изхранва хората според потребностите им, т.е. да гарантира сигурността на доставките в световен мащаб. В миналото често се твърдеше, че гладът в света не е резултат от недостатъчни възможности за производство, а по-скоро е следствие от националната и международната политика. Този извод ще трябва в близко бъдеще да се подложи на проверка: дали — на фона на намаляващите запаси от изкопаеми горива — бързото увеличаване на населението, изменението на климата и използването на селскостопански продукти за нови цели (конкуриращи се с използването им като храна) предизвикват такава промяна в ситуацията, че в бъдеще причината за дефицита на храни ще трябва да се търси не просто в политиката, а все повече в ограничаването на наличните като цяло възможности за производство на храни?

3.5.7 За да се подходи към въпросите, свързани с изменението на цените на основните хранителни продукти, без съмнение е необходимо да се разгледа обстойно тяхната сложност, както е необходимо да се осигури прозрачност в образуването на цените на различните етапи от веригата за създаване на добавена стойност на хранителните продукти. Във връзка с това правителствата са длъжни да предприемат действия за подобряване на проследяването на цените чрез въвеждане на подходящ контрол и разкриване на някои нелоялни практики от страна на отделни икономически субекти и като развиват активна просветителска дейност с цел да предоставят на потребителите достоверна и изчерпателна информация.

3.6 *Качество на храните, безопасност на храните и хранителна стойност*

3.6.1 Освен количеството на хранителните продукти, важни фактори на пазарите на храни са също качеството на тези продукти (включително безопасността на храните), хранителната им стойност и предпочитанията на потребителите. Безопасността на храните се определя със стандарти, които се контролират от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ).

3.6.2 Храненето е комплексно понятие. Изборът на потребителите зависи не само от фактори, свързани със здравето, но и от поведението, определяни от културните особености. Въздействието на хранителните продукти върху здравето и въпросът за това, кой носи отговорност за последиците, са предмет на непрекъснат дебат, а участниците на пазара не са постигнали консенсус по този проблем.

3.6.3 Предпочитанията на потребителите се основават на лични ценности и мнения (например биологичните храни) и са свързани с културни фактори, които не могат да бъдат количествено измерени. Въпреки това не трябва да се подценява влиянието, което те упражняват върху пазарите на храни.

3.7 *Място и роля на потребителите*

3.7.1 Отговорното отношение към потреблението и устойчивото потребление, включително рециклирането, трябва да станат общоприета практика. Това се отнася както за веригата

за доставка, така и за потребителите. Тази цел може да бъде постигната посредством широкообхватна дискусия в обществото.

3.7.2 За европейските потребители е нещо естествено хранителите стоки да бъдат с добро качество и на приемливи цени. Освен цените, друго важно съображение, от което се водят потребителите, е свободният избор и разнообразието в избора. Като цяло хората не са готови да правят компромиси с безопасността на храните.

3.7.3 На практика обаче много потребители правят компромиси с безопасността на хранителните продукти и тяхното културно значение. Освен това за много потребители са важни специфичните характеристики на хранителните продукти — например екологично чистото производство или използването на суровини с ГМО оказват влияние върху продажната цена на продуктите.

3.7.4 Проблемите с качеството подчертават необходимостта от насочваща информация: потребителите трябва да познават рисковете и предимствата, свързани с различни производствени методи и вложените суровини, така че да могат въз основа на получената информация да оценят риска, свързан с продуктите, които използват. Никога нищо не е изцяло „бяло“ или „черно“ — трябва да изоставим този начин на мислене, така че потребителите да могат сами да оценят предимствата и недостатъците на всеки продукт.

3.7.5 За потребителя е от решаващо значение да знае по какво се измерва качеството, въз основа на което той взема своето решение. Възможността потребителят лесно да се осведоми за качеството на даден продукт е предпоставка за изграждане на доверие. Много потребители поискаха, наред с другото, да се върне системата на етикетиране, при която се посочва страната на произход, дори и за хранителни продукти с европейски произход. Европейските продукти имат добри позиции на европейските пазари благодарение на добрата информираност на потребителите и на прозрачността. Вземането под внимание на политиката за защита на потребителите е ключов фактор за бъдещото развитие на производството на хранителни продукти.

3.8 *Политика на развитие и производство на храни*

3.8.1 На международни форуми бяха приети многобройни политически решения за премахване на глада в света. Последните такива решения бяха свързани с целите на хилядолетието за развитие. Към днешния ден практическите резултати са по-скоро скромни. Броят на гладуващите продължава постоянно да се увеличава, като по света все още има около един милиард гладуващи. Нарастването на селскостопанското производство не се оказа достатъчно, за да отговори на демографския растеж, така че беше невъзможно да се намери ефикасен начин за справяне с новата ситуация в производството на храни в глобален мащаб. ЕС ангажирано участва в тези дейности както в международните организации, така и на двустранна основа с развиващите се страни. Съюзът полага усилия да играе активна роля както в сътрудничеството за развитие, така и в търговската политика, с цел подобряване на производството на храни в развиващите се страни.

3.8.2 Сигурността на доставките на храни следва да бъде на челно място в дневния ред на международната политика за развитие, за да може да се намали бедността. Развитието на производството на храни трябва да бъде централен елемент на националната политика в развиващите се страни. Всяка развиваща се страна трябва да следва своя собствена национална селскостопанска политика, която да създава условия за организиране на снабдяването на населението с основни хранителни продукти.

3.8.3 За постигането на тази цел са необходими съответните ресурси за обучение, консултации и научни изследвания в развиващите се страни. Международната общност и ЕС следва да предприемат по-решителни стъпки, за да интегрират тези цели в програмите на своята политика за развитие.

3.8.4 Земеделските производители в развиващите се страни би трябвало да бъдат подпомагани, като организациите на производителите се подкрепят в усилията им да развият местното производство, търговията и преработката и да укрепят позицията си на пазара. Като част от усилията за подобряване на производствените условия в развиващите се страни следва да бъде засилено управлението на риска. Освен на производството, внимание следва да се отдели и на социалните аспекти. По същия начин системата на Обединените нации трябва да предприеме по-ефикасни действия за подобряване на доставките на храни.

3.8.5 В рамките на търговската политика трябва да бъде възможно на развиващите се страни да се гарантира истинска възможност да развият собствена схема за подпомагане на „зеленото производство“. За тази цел на развиващите се страни трябва да се помогне да подобрят своята административна опитност по отношение на създаването на търговските правила и системи. ЕС би могъл още повече да засили участието си в развиването на умения в развиващите се страни. По-ясното разграничение между развиващите се страни, например между най-слабо развитите страни и основните страни износители би подобрило положението на най-бедните страни. В преговорите по линия на СТО ЕС се застъпи за насърчаване на тези цели.

4. Възможни действия от страна на ЕС и ограничаващи фактори

4.1 През последните няколко десетилетия в рамките на дебата за храните се наблюдава изместване на проблемите, пораждащи загриженост в ЕС — от въпроса за свръхпроизводството към екологични въпроси, хуманното отношение към животните и следователно здравните проблеми на животните, на хората и общественото здраве. В бъдеще, което не е непременно толкова далечно, ще станем свидетели на „обръщане“ на ситуацията — в Европа дебатът се връща към проблема за наличността и цената на хранителните продукти — тенденция, която вече се забелязва от няколко години.

4.2 В същото време е очевидно, че ЕС не е остров: бедността и трудностите, които тя поражда, ще останат основният проблем в развиващите се страни — бедността в света няма да изчезне в краткосрочен план. ЕС ще продължи да носи отговорността си и да полага усилия за премахване на бедността.

4.3 Основната тревога на ЕС, а също и на сектора на храните, е наличността на енергия. В сегашния си вид секторът на храните е голям потребител на енергия, а това изисква гарантиране на енергийните доставки. Друг ограничаващ фактор е водата, особено в световен мащаб. Трябва да се положат необходимите усилия, за да се гарантира достатъчно количество вода.

4.4 Съществуват няколко възможни начина за действие от страна на ЕС. Той би могъл, например, да стимулира ефективността на европейското селско стопанство и риболова, но в този случай следва да вземе под внимание екологичните аспекти, хуманното отношение към животните и общественото здраве. Като част от мерките, целящи увеличаване на ефективността на производството, ЕС би могъл да увеличи размера на земеделските стопанства и на производствените единици, но отново това следва да се извърши в съответствие с екологичните изисквания и тези, свързани с хуманното отношение към животните, като не се забравя благосъстоянието на производителите и необходимостта от борба срещу масовото обезлюдяване на селските райони.

4.5 ЕС би могъл да укрепить сигурността на доставките, като създаде запаси и, наред с другото, диверсифицира енергийните си източници. Производството на биоенергия трябва да се увеличи, но не за сметка на доставките на храни.

4.6 ЕС трябва да продължи да се води от хуманни принципи, да носи отговорност във връзка с емиграционните въпроси и с проблемите на развиващите се страни, като същевременно сведе до минимум възможността за конфликти в съседните региони, като се стреми да осигури на хората възможност да си изкарват прехраната по родните места в ЕС и извън него.

ЕС следва да подкрепи производителите в развиващите се страни и да им помогне да се организират по такъв начин, че като работят заедно и споделят познанията си, да задоволяват в по-голяма степен потребностите от храни в своите региони. Европейските производители следва да вземат участие в сътрудничеството между земеделските стопани. През юли 2008 г. ЕС взе принципно решение да предостави 1 милиард EUR по линия на селскостопанския бюджет за подобряване на условията за земеделие на селските стопани в развиващите се страни.

4.7 Важно е освен това да се развият отговорно потребление и навици за здравословно хранене в световен мащаб: храна, богата на растителни вещества, ще даде възможност на човечеството да посрещне хранителните си потребности, като за нейното производство ще се изисква много по-малко енергия, отколкото за храна, богата на животински протеини. Що се отнася до производството, е важно да се продължи развитието му и да се повишат научните познания. Във всичките тези области ЕС трябва да прояви активност, както в собствените си дейности, така и на международната арена.

5. Сигурност на доставките — основа за доставките на храни в ЕС

5.1 Сигурността на доставките е основен механизъм за борба с риска от недостиг и за осигуряване на доставки на храна и лекарства в извънредни обстоятелства. Съществуват значителни различия между националните разпоредби в областта на сигурността на доставките на държавите-членки на ЕС. Членството в ЕС обикновено означава намаляване на националната сигурност на доставките, тъй като ЕС смята, че може да поеме пълната отговорност за сигурността на доставките при управлението на кризи. Вътрешният пазар на ЕС предоставя добра основа за постигането на тази цел. Кризите през последните години бяха по същество кризи на качеството и не доведоха до недостиг на основни стоки.

5.2 Една от основните цели при управлението на сигурността на доставките е гарантирането на производството на суровини за хранителни цели. В случай на криза разпределението на храни може да бъде регулирано и контролирано. В това отношение сътрудничеството между земеделските производители, търговията, промишлеността, публичните власти и други органи е от жизненоважно значение.

5.3 Ако кризата продължава във времето, е изключително важно да се осигури достъп до основни входящи суровини, необходими за селскостопанското производство като торове, енергийни източници като петрол, продукти за растителна защита, семена, лекарства за животни, вода и др. Законодателството задължава властите при изключителни обстоятелства да осигурят доставката на входящи суровини, необходими за производството. Това изисква ясно разделение на задачите и на плановете между различните участници. Съществуват различия в националните схеми и равнището на готовност по отношение на сигурността на доставките. ЕС е в процес на изготвяне на нови схеми, още повече че рисковете в международен план са все по-многобройни.

5.4 Европейският съюз трябва да засили сигурността на доставките на храни, като въведе по-стабилни механизми и разпоредби от съществуващите, така че да бъде подготвен за нови потенциални рискове. За тази цел е изключително важно да се изготвят схеми за създаване на запаси, които да са достатъчно големи и да могат да покриват нуждите на целия ЕС. Особено важни за гарантиране на сигурността на доставките при криза са надеждността и бързината на реакция на различните участници.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

ПРИЛОЖЕНИЕ

Към становището на Комитета

Следните изменения, подкрепени от повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени:

Параграф 3.4.2.2

се изменя, както следва:

„Биотехнологичните иновации доведоха до появата на значителен брой нови производствени методи. Напредъкът в биотехнологиите се разглежда от някои предприятия за производство на селена и химически продукти като значителна крачка напред към повишаване на ефективността на производството. Този процес трябва да се подкрепя чрез усилия в областта на НИРД. Като се оставят настрана потенциалните ползи, е необходимо да се вземат предвид освен това потенциалните рискове за здравето и околната среда, които трябва внимателно да се изучат и да бъдат предмет на изследвания, финансирани от конкретни фондове. Проблемът се състои в това, че в много случаи потенциалните странични ефекти на биотехнологичните методи върху здравето на животните и растенията, както и върху състоянието на екосистемите все още не са изяснени напълно известни.“

Резултат от гласуването

За: 41, Против: 49, Въздържал се: 18

Параграф 1.8

се изменя, както следва:

„ЕС следва да увеличи инвестициите в нови технологии, които са по-съвместими с критериите за устойчивостта на биотехнологиите, с цел практическото им приложение в производството. По отношение на биотехнологиите ЕИСК се присъединява към позицията на Световния аграрен съвет, в който членуват Световната банка, ФАО и други публични институции, които през м. април 2008 г. заяви, че световният проблем с изхранването, който съществува извън ЕС, не може да се реши чрез генни и био-технологии и по-голямо използване на химикали в селското стопанство, а най-вече чрез земеделски процедури и екологично земеделие.“

Резултат от гласуването

За: 39, Против: 47, Въздържал се: 19

Параграфи 3.4.2.1 и 3.4.2.2

се изменят, както следва:

„3.4.2.1 Нарасналото търсене на селскостопански продукти, които се използват като суровини за производството на биоенергия, се дължи на първо място на политическите мерки за борба срещу изменението на климата, но също и на технологичното развитие на нарастващото световно население и на промяната на хранителните навици (като по-голямо потребление на месо). Биотехнологията предлага многобройни нови възможности за по-ефективно производство и преработка на продукти за пазарите на хранителни и нехранителни продукти. В енергийния сектор като продукт на пазара се появява биоенергия, произведена от целулоза, заедно с енергия, произведена от скорбяла.

3.4.2.2 Биотехнологичните иновации доведоха при разработването на екологични и социално поносими методи за по-ефективното отглеждане (като smart breeding) и земеделие следва да продължават да бъдат насърчавани и защитавани осъществяване на отглеждането и появата на значителен брой нови производствени методи. Напредъкът в биотехнологиите се разглежда като значителна крачка напред към повишаване на ефективността на производството. Този процес трябва да се подкрепя чрез усилия в областта на НИРД. Като се оставят настрана потенциалните ползи, е необходимо да се вземат предвид освен това потенциалните рискове за здравето и околната среда. Проблемът се състои в това, че в много случаи потенциалните странични ефекти на биотехнологичните методи върху здравето на животните и растенията, както и върху състоянието на екосистемите все още не са изяснени. ЕИСК споделя позицията на Световния аграрен съвет, че проблемите по изхранването, които в световен аспект и впрочем извън ЕС продължават да се изострят, могат да бъдат решени само чрез методи, адаптирани към местната ситуация, т.е. със селскостопански методи, екологично земеделие и други, и определено не чрез генното инженерство.“

Резултат от гласуването

За: 34, Против: 53, Въздържал се: 21

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отвъд БВП — показатели за устойчиво развитие“

(2009/С 100/09)

На 16 и 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Отвъд БВП — показатели за устойчиво развитие“.

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 8 октомври 2008 г. (докладчик: г-н Martin SIECKER).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 114 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 БВП е важен показател за икономическия растеж, но е недостатъчен, когато става дума да се определи каква политическа линия трябва да се следва, за да се посрещнат предизвикателствата на 21-ви век. За тази цел са необходими други допълнителни показатели. Такова е заключението от проведената в Брюксел на 19 и 20 ноември 2007 г. конференция на Европейската комисия на тема „Отвъд БВП“, както и от конференцията „Een comfortabele waarheid“ („Удобна истина“), проведена на 10 януари 2008 г., в Tilburg.

1.2 БВП е добър показател за ритъма на икономиката, който показва скоростта, с която печелим пари, без да се отчита дали това води до създаване на полезни продукти и услуги или пък вреди на човека и на околната среда. Ние имаме нужда преди всичко от инструмент, показващ разстоянието, което все още ни разделя от една устойчива и солидарна икономика.

1.3 Тъй като става дума за два различни въпроса (устойчивостта и благосъстоянието), ние имаме нужда от два различни показателя. Устойчивостта означава здравословна, сега и в бъдеще, околна среда, солидарност между поколенията и представлява предпоставка, докато благосъстоянието е свързано със социалното развитие и е целева променлива. По отношение на устойчивостта, достатъчно е да се гарантира поддържането на начина на живот в дългосрочен план на световно равнище. Ако този критерий се спазва, няма нужда да се търси още по-голямо повишаване на устойчивостта. Друг е въпросът с благосъстоянието: колкото по-високо е равнището му, толкова по-добре; следователно, логично е да има непрекъснат стремеж за неговото подобряване.

1.4 Съществува показател за измерване на устойчивостта и на нейното развитие и това е „екологичният отпечатък“, който въпреки недостатъците си е най-добрият цялостен показател за устойчивото развитие в екологичен план.

1.5 Отпечатъкът е отлично средство за комуникация и едно от малкото — ако не и единственото — което отчита екологичното въздействие на нашите модели на потребление и производство (внос и износ) върху други страни. В процеса на използване той може да се усъвършенства и да се замени, ако и когато се появи по-добра мярка в бъдеще.

1.6 Следователно предизвикателството се състои в това да се разработи показател за социалното развитие, с който да се измерват различните аспекти на качеството на живот, така че да се създаде реалистична представа за него. В настоящото становище се разглежда само този показател за качеството на живот, тъй като (все още) не съществува функционален политически инструмент от този вид.

1.7 Един показател за качеството на живот, използваем в практически план и надежден в научен план, трябва да обхваща областите, считани за определящи за качеството на живот, и да отговаря на следните критерии:

- да е съставен от обективни фактори, които определят способностите на хората,
- да отчита влиянието на политиката,
- да предоставя данните своевременно,
- да е сравним в различните страни,
- да е сравним във времето,
- да е разбираем за широката общественост.

1.8 Следните шест области обикновено се считат като съществени за качеството на живот:

- физическа неприкосновеност и здраве,
- материално благосъстояние,

- достъп до публични услуги,
- социални дейности и интеграция на новопристигналите,
- свободно време,
- качество на околната среда.

Държавите-членки на ЕС разполагат с основните данни, необходими за измерване на развитието в тези области в национален план. Необходимо е обаче тези данни да бъдат допълнително уточнени (честота, събиране, обработване).

1.9 Тук описаният показател не е идеален. Ние не го разглеждаме като предложение, а като принос към текущите дискусии по темата. Измерването е динамичен процес: всъщност, измерват се промените в едно общество. Тези промени могат на свой ред да породят нуждата от алтернативни или по-точни показатели. Определянето на един показател също представлява динамичен процес и трябва да бъде предшествано от дебати и дискусии, както следва да бъде във всяко демократично общество.

1.10 Преходът към политика, която не се основава само на икономическото развитие, но е повлияна и от социални и екологични фактори, може да доведе до появата на по-устойчива и солидарна икономика. Не става дума за краткосрочен проект: целта е много по-амбициозна. За да се гарантира нейната осъществимост, очевидно е, че трябва да се ограничим до държавите-членки на ЕС, като евентуално се включат страните кандидатки Хърватия и Турция, както и страните, които имат сравнимо икономическо развитие, като например Съединените щати, Канада, Австралия, Нова Зеландия и Япония. Огромните различия по отношение на икономическото развитие не позволяват създаването на единен и разбираем инструмент, позволяващ да се измерва и обяснява напредъкът на развитите и на развиващите се страни по една и съща скала.

2. Граници на БВП

2.1 Щастието е крайната цел на всеки човек. Основната задача на властите е да създадат условия, предлагащи на всеки човек най-добрата възможност да постигне щастието. Това означава, че властите трябва непрекъснато да следят нагласите в обществото, за да събират съответната информация за неговото състояние. Да измерваш, означава да познаваш: само ако се познава това, което поражда чувството на недоволство, и причината, която е в основата му, може да се направи опит проблемът да бъде разрешен.

2.2 Понастоящем най-често използваният от властите инструмент за измерване, позволяващ да се представи състоянието, в което се намира обществото, е брутният вътрешен продукт (БВП). БВП беше въведен като инструмент за измерване след Голямата депресия и последвалата я Втора световна война през миналия век. За политиките той представлява основният, за да не кажем единствен, показател за измерване на икономическите резултати и дейности. Той се основава на международно призната система от национални сметки, определени в съответствие с единна процедура. Освен това, всичко се конвертира в една единствена мерна единица: пари. Това обяснява защо БВП е добър инструмент за сравнение на различните страни.

2.3 Той обаче не дава информация за благосъстоянието (щастието) на хората или за степента на устойчивост на развитието на обществото. БВП на глава от населението на Съединените щати е сред най-високите в света, но американците не са по-щастливи, отколкото гражданите на други страни, а за устойчивостта на американското общество могат да се кажат много неща. В световен мащаб равнището на БВП на глава от населението е по-високо, отколкото преди 60 години. Този растеж обаче не е направил хората значително по-щастливи. Всъщност, като оставим настрана въздишките, които се чуват почти навсякъде, и носталгията по отминалото време, когато всичко е било по-добре, през 2008 г. е регистриран рекорден брой хора, страдащи от глад, т.е. 900 милиона нещастни хора.

2.4 Сегашното развитие на обществото и съществуващите икономически отношения се различават съществено от положението, което е преобладавало в средата на миналия век. Поспециално развитите страни все повече изпитват нужда да измерват елементи, които не са резултат от търговски сделки или формални икономически процедури. Много от тези елементи и нужди в БВП не се отчитат в достатъчна степен или изобщо не се взимат под внимание.

2.5 Един увеличаващ се БВП може да прикрива чувствително намаляване на просперитета и благосъстоянието. Например, ако една страна реши да изсече всичките си гори, да продаде дървесината и да накара децата да работят, вместо да ги изпрати на училище, това би било много добре за БВП, тъй като цифрите на икономическия растеж ще покажат по-голям материален просперитет. Такъв растеж обаче в никакъв случай няма да е устойчив, и хората, особено децата, няма да станат (по-)щастливи от това.

2.6 Природните и политическите бедствия могат също така да имат положителен ефект за БВП. Ураганът Катрина беше благодатен за БВП на щата Луизиана, тъй като за възстановяването на щата трябваше да се положат големи усилия и да се разгърне голяма икономическа дейност. Тази забележка важи също и за БВП на редица азиатски и африкански страни след цунамито и за БВП на почти всички европейски икономики след Втората световна война. Освен факта, че далеч не всички са били включени пропорционално в увеличаването на този просперитет, тези бедствия не допринесоха особено за подобряване на благосъстоянието на населението или за устойчивостта на обществото.

2.7 Други, по-малко крайни примери показват границите на БВП като инструмент за измерване. По-големият материален просперитет води до увеличаване на продажбите на автомобили и до строителство на допълнителни пътища. Това води и до увеличаване на производствата и на разходите (замяна/ремонт на превозното средство, грижи за ранените/инвалидите, повишаване на застрахователните премии), дори до някои крайности, като например увеличаване на продажбите на оръжие и продажба на антидепресанти за децата. Всичко това допринася за нарастването на БВП, но не и за осъществяването на крайната цел на всеки човек, която е щастието, с изключение може би на някои лица, които се препитават от подобни дейности.

2.8 Доминирането на БВП се разкрива особено ясно, когато той намалява: тогава настъпва паника, която не винаги е основателна. Намаляването на БВП може да е вследствие на положително развитие. Ако утре всички заменят традиционните си електрически крушки със светодиоди (LED), това ще доведе до значителни еднократни разходи за нови осветителни тела, но едновременно с това и до значително структурно намаляване на енергопотреблението, а следователно и на БВП, тъй като тези лампи консумират само част от електричеството, необходимо за традиционните крушки.

2.9 Накратко, БВП е добър показател за измерване на икономическите резултати, но не съществува пряка връзка между икономическия растеж и напредъка, постигнат в други области на обществото. За да добием пълна представа, би било целесъобразно да разполагаме и с други показатели, които да отразяват развитието на други, по-специално социални и екологични аспекти.

3. Други фактори за благосъстояние

3.1 Дискусията относно необходимостта от това да разполагаме с други инструменти за измерване освен БВП, се води едновременно на няколко фронта. Така например, освен конференцията „Отвъд БВП“, организирана от Европейската комисия на 19 и 20 ноември 2007 г., в Брюксел ⁽¹⁾, на 10 януари 2008 г. в Университета в Tilburg ⁽²⁾ беше проведена конференция на тема „Een comfortabele waarheid“ („Удобна истина“). Тези две конференции представиха ясно паралелни резултати, като и на двете беше подчертана необходимостта от други показатели освен икономическия растеж. БВП е добър показател за темпа на икономическо развитие, който представя положените усилия за печелене на пари, без да отчита дали това води до създаване на полезни продукти и услуги или пък вреди на човека и на околната среда. Ние имаме нужда преди всичко от способности за измерване, показващи разстоянието, което все още ни разделя от една устойчива и солидарна икономика. Малко след въвеждането на БВП известни икономисти като Samuelson ⁽³⁾ вече бяха

препоръчали в brutния вътрешен продукт да се включат нематериални аспекти, като например околната среда и природните ценности, с цел обхватът на БВП да не остане ограничен до чисто икономически аспекти. Тези опити обаче не доведоха до общопризната промяна на дефиницията на БВП, поради което понастоящем продължава да доминира традиционният БВП. Някои учени усилено се заеха с този въпрос. Техните идеи са изложени накратко по-долу.

3.2 В книгата си „Happiness“ („Цената на щастието“) ⁽⁴⁾ британският професор по икономика на труда **Richard Layard** достига до заключението, че през последните петдесет години хората от Запада не са постигнали щастието, въпреки много по-големия материален просперитет. Според Richard Layard причината е в огромната конкуренция между хората, като основната амбиция на всеки е да печели повече от другия. Този едностранен болезнен стремеж е довел до отстъпление в някои по-важни за благосъстоянието на хората сфери: стабилност на семейството, удовлетворение от работата и добри отношения с приятелите и общността. Това става ясно от статистическите данни относно растящия брой на разводите, увеличаването на стреса на работното място и растежа на престъпността. За да се възстанови равновесието, е целесъобразно да се наблегне повече на равните възможности да се печели доход, отколкото на равенството на доходите.

3.3 В своята теория за икономиката на благосъстоянието индийският икономист **Amartya Sen** ⁽⁵⁾ подчертава, че просперитетът не се отнася до богатата, а до дейностите, в полза на които са придобити тези блага. Доходите предлагат възможности на хората да развиват дейности. Тези възможности, които Sen нарича „капацитет“, зависят също така от фактори като здравето и продължителността на живота. Информацията относно нивото на смъртност е от значение най-вече в развиващите се страни, тъй като то е добър показател, по-специално за социалното неравенство и качеството на живот.

3.4 В новата си книга, озаглавена „Frontiers of Justice“ („Границите на справедливостта“), американският философ **Martha Nussbaum** ⁽⁶⁾ описва десет минимални социални права, които са от съществено значение за воденето на достоен живот. Тя твърди, че едно общество не изпълнява отговорностите си и не е напълно справедливо, ако не може да гарантира подходящо прагово равнище на тези права и свободи за всички свои граждани. Става дума конкретно за възможността човек да води живот с нормална продължителност, да е в добро здраве, да се придвижва свободно, да използва своя ум, да се привързва към неща и други хора, да си създаде представа за доброто, да живее със и за другите без всякаква дискриминация, да живее с грижа за животните и природата и да е съпричастен към тях, да се смее и играе, да участва в правенето на политически избор и да може да придобива собственост. Този списък не е изчерпателен и може да бъде допълнен.

⁽¹⁾ www.beyond-GDP.eu

⁽²⁾ www.economischegroei.net

⁽³⁾ P. Samuelson, „Evaluation of real national income“, *Oxford Economic papers*, 1950 г.: стр. 1—29.

⁽⁴⁾ R. Layard, „Le prix du bonheur. Leçons d'une science nouvelle“, изд. Armand Colin, 2007 г.

⁽⁵⁾ A. Sen, „Commodities and capabilities“, Amsterdam North Holland, 1985 г.

⁽⁶⁾ M. Nussbaum, „Frontiers of justice“, Harvard University Press, 2005 г.

4. Други показатели

4.1 Освен БВП съществуват различни инициативи, даващи възможност да се измерват други важни елементи, за да се направи анализ на състоянието на едно общество. За информация предлагаме преглед и кратко описание на четири показателя, използвани за тази цел. Биха могли да бъдат цитирани и други, като например инициативата на Федералния съвет за устойчиво развитие в Белгия⁽¹⁾, канадският индекс на щастие (CIW)⁽²⁾, индекса на брутно национално щастие в Бутан⁽³⁾, инициативата „Quarus“ в Италия⁽⁴⁾, комисията „Stiglitz“ във Франция⁽⁵⁾, световният проект на ОИСР⁽⁶⁾, с който се цели измерване на напредъка, както и наличните данни на Eurofound⁽⁷⁾. Тук обаче не можем да опишем всичките.

4.2 **Индексът на човешкото развитие (ИЧР)**⁽⁸⁾ е показател, който служи за измерване на напредъка на обществото и на формиращите го групи. Този метод се използва от 1993 г. от Програмата за развитие на Обединените нации (ПРООН) за изготвянето на годишен доклад за положението във всяка страна. Освен доходите, под внимание се вземат продължителността на живота, коефициентът на грамотност и равнището на образование. Освен това, от 1977 г. насам се публикува индекс на човешката бедност⁽⁹⁾ 5, който отчита достъпа до образование, достъпа до безопасни храни и вода, както и достъпа до здравни услуги. ИЧР се основава по-специално на теориите на Amartya Sen. ИЧР функционира много добре в развиващите се страни, но е по-малко подходящ за отчитане на напредъка в развитите страни.

4.3 **Екологичният отпечатък**⁽¹⁰⁾ изхожда от принципа, че потреблението може да бъде конвертирано в пространството, необходимо за производството на консумираните ресурси. Той дава възможност да се сравни въздействието на различните видове потребителско поведение (начин на живот) или на различните групи от населението (държави) върху околната среда. В световен мащаб на разположение са по 1,8 хектара продуктивна земя на глава от населението за задоволяване на индивидуалното потребление. Понастоящем на световно равнище се използват по 2,2 хектара на човек: следователно в момента човечеството изчерпва бързо ресурсите на планетата. Все пак разликите са огромни: в Съединените щати средният екологичен отпечатък е 9,6 хектара на глава от населението, в сравнение с 0,5 хектара в Бангладеш. Тези проблеми ще се увеличават, ако нашата политика не се промени. Вследствие на ерозията и опустиняването остават все по-малко продуктивни земи и с увеличаването на населението на Земята този ограничен брой хектари трябва да бъде разпределян между все повече хора. Освен това търсенето нараства, тъй като нашият по-голям просперитет води до увеличаване на потреблението. Екологичният отпечатък е добър показател за устойчивото

развитие, но не дава никаква информация за благосъстоянието на хората.

4.4 **Индексът за качеството на живот**⁽¹¹⁾ (*Leefsituatie Index*) дава системно описание и системен анализ на условията на живот на нидерландското население. Този индекс е наричан още „sociale staat van Nederland — SSN“ (социално положение на Нидерландия). Той описва промените в условията на живот за период от около 10 години. Разглежданите теми са доходите, заетостта, образованието, здравето, свободното време, мобилността, престъпността, жилищата и жилищната среда. Като допълнение към главите относно различните секторно ориентирани въпроси е включен обобщаващ индекс. Представени са също така данни за общественото мнение по отношение на политиката и органите на управление. Резултатите от проучването се публикува на всеки две години от Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau (Бюро за социално и културно планиране на Нидерландия). Индексът за качеството на живот никога не е бил считан за твърде надежден в Нидерландия, тъй като представлява преди всичко смесица от различни и разнообразни елементи и не дава последователна и надеждна представа за общото благосъстояние.

4.5 Ruut Veenhoven, професор в Университета Erasmus в Ротердам, от тридесет години извършва проучвания в световен мащаб относно чувството за щастие. В своята „**World Database of Happiness**“⁽¹²⁾ („Световна база данни за щастие“) той заключава, че зависимостта между парите и щастие е изключително слаба. При хората, които получават повече пари, се забелязва краткотрайно увеличаване на щастие, което обаче след една година изчезва. По принцип чувството за щастие е по-дълбоко у един човек, който свободно разполага с времето си и може да избира. Също като Layard, Ruut Veenhoven прави ясно разграничение между развитите и развиващите се страни. Увеличаването на доходите в развиващите се страни дава основание за по-силно и по-трайно чувство на щастие, отколкото в развитите страни. Тази разлика изчезва, когато БВП на глава от населението надхвърли праг на доходите между 20 000 и 25 000 долара. Недостатъкът на тази база данни се състои в това, че различията между индивидуалните предпочитания могат да играят роля при оценяването на чувството за щастие. Освен това публичната политика може да повлияе на чувството за щастие в малка степен.

5. Възможни приложения

5.1 Общо взето съществуват два начина да се сложи край на доминиращата позиция на БВП в социално-икономическата политика. Първото решение е да се изготви поредица от други показатели, които да допълват БВП по отношение на устойчивостта и благосъстоянието (или някои техни аспекти) и да имат същото политическо значение както БВП. Второто решение е БВП да се замени с нов общ показател, включващ всички важни елементи на устойчивостта и на благосъстоянието. Тогава този нов показател ще трябва да стане ключов показател на социално-икономическата политика.

⁽¹⁾ www.developpementdurable.be

⁽²⁾ www.statcan.ca

⁽³⁾ www.bhutanstudies.org.bt

⁽⁴⁾ www.sbilanciamoci.org

⁽⁵⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/statsportal>

⁽⁷⁾ www.eurofound.europa.eu/

⁽⁸⁾ www.eurofound.europa.eu/

⁽⁹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ www.footprintnetwork.org

⁽¹¹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2 Първата възможност, т. е. поредица от други показатели, които да допълват БВП, беше приложена, но резултатът не беше убедителен. Има много показатели, които дават възможност да се измерят различните аспекти на устойчивостта и на благосъстоянието: показателите за демокрация, щастие и обща удовлетвореност, здраве, равнище на образование, равнище на култура, свобода на изразяване, престъпност, качество на околната среда, емисии на CO₂, екологичният отпечатък и др. На тези показатели обаче се отдава по-малко значение, отколкото на БВП, който продължава да бъде считан за най-пълният и най-малко оспорван показател на нашето благосъстояние.

5.3 Втората възможност, т. е. общ показател, който да замени БВП, е сложна, тъй като засяга два съществено различаващи се въпроса: устойчивостта и благосъстоянието. Устойчивостта е предпоставка, докато благосъстоянието е целева променлива. По отношение на устойчивостта, достатъчно е да се гарантира запазването на начина на живот в дългосрочен план в световен мащаб. След като този критерий бъде изпълнен, не е необходим стремеж към още по-голяма устойчивост. По друг начин стои въпросът с благосъстоянието: винаги е за предпочитане благосъстоянието на човека да е възможно най-добро; следователно, логично е да има непрекъснат стремеж към подобряване на благосъстоянието.

5.4 Като се има предвид, че е трудно тези два въпроса да бъдат подведени под общ знаменател, очертава се една трета възможност: два показателя в допълнение към БВП, един за устойчивостта и друг, измерващ качеството на живот. Съществува показател за измерване на устойчивостта и на нейното развитие и това е „екологичният отпечатък“, който въпреки недостатъците си е най-добрият цялостен показател за устойчивото развитие в екологичен план. Отпечатъкът е отлично средство за комуникация и едно от малкото — ако не и единственото — което отчита екологичното въздействие на нашите модели на потребление и производство (внос и износ) върху други страни. В процеса на използване той може да се усъвършенства и да се замени, ако и когато се появи по-добра мярка в бъдеще. Все още не съществува показател за социалното развитие, който да измерва ефективно различни аспекти на качеството на живот, така че да дава обща реалистична представа за него. Това становище е посветено изключително на един такъв показател за качеството на живот.

6. Показател за качеството на живот

6.1 Един показател за качеството на живот, използваем в практически план и надежден в научен план, трябва да обхваща области, които по принцип се считат за определящи за качеството на живот, и да отговаря на следните критерии:

- да е съставен от обективни фактори, които определят способностите на хората,
- да отчита влиянието на политиката,

- да предоставя данните своевременно,
- да е сравним в различните страни,
- да е сравним във времето,
- да е разбираем за широката общественост.

6.2 Областите от живота, които в ЕС по принцип се считат като определящи за качеството на живот и отговарят на тези критерии, са следните:

- **Физическа неприкосновеност и здраве.** С този показател се измерва процентът от населението, чиято дейност не е физически възпрепятствана от „вътрешен“ проблем (заболяване, увреждане) или „външен“ проблем (престъпност и затвор).
- **Материално благосъстояние.** Става дума за средния стандартизиран разполагаем доход, изразен като паритет на покупателната способност — най-добрият общ критерий за действителната покупателна способност на средния гражданин. Покупателната способност в различните страни се превръща в съпоставима, чрез корекция за разликите между равнищата на цените в тези страни.
- **Достъп до публични услуги.** Процентът от БВП, който е предназначен за здравни грижи, образование, обществен транспорт, жилища и култура.
- **Социални дейности.** Процентът на лицата на възраст от 20 до 65 години, които извършват платена трудова дейност, както и процентът на лицата на възраст над 20 години, които извършват доброволен труд. Извършването на платена трудова дейност по принцип се счита за една от основните форми на социално участие и интеграция. Освен нея, доброволният труд е важен за поддържането на голямо разнообразие от социални структури в обществото, което позволява да се води борба с доминирането на икономиката. При наличието на повишена мобилност на хората е важно новопристигналите да се почувстват добре дошли и да се подкрепя тяхната културна и социална интеграция в съществуващите общности.
- **Свободно време.** Средният брой часове свободно време, с които разполага населението на възраст от 20 до 65 години и които не са посветени нито на образование, нито на платена или неплатена трудова дейност (в това число придвижване, домакинска работа и грижи, полагани за други лица). Тук не се включва свободното време като последица от нежелана безработица. От съществено значение е човек да разполага с достатъчно свободно време извън платената трудова дейност, за да може да конкретизира своите житейски проекти.

— **Качество на околната среда.** Процентът, който представя природата спрямо цялата площ на страната + процентът от населението, което не е изложено на замърсяване на въздуха. В случая не става въпрос за приноса на природата и околната среда за устойчивостта и социално-икономическото развитие (за което съществува отделен показател екологичният отпечатък), а за качеството на живот на гражданите. Следователно показателят се ограничава до природата и до околната среда два аспекта, които гражданите могат пряко да оценят положително или отрицателно.

6.3 За оценката на тези шест области се използват различни единици. За да може тези оценки да бъдат синтезирани в общ показател, те трябва първо да бъдат направени съпоставими. Най-простият (и най-ефикасен) начин е да се пресметне стандартизиран резултат (резултат Z) за всеки частичен показател, като се използва признат и прилаган в международен план статистически метод. Става въпрос за променлива, чиято средна стойност е 0, а стандартното отклонение е 1. Най-общо казано, това означава, че една трета от всички страни получават резултат между 0 и +1, една трета – между 0 и -1, една шеста по-висок от +1 и една шеста по-нисък от -1. След това може да бъде пресметнат общият показател: той е равен на средната стойност от резултатите Z за тези шест области.

6.4 За да се измери развитието във времето не е необходимо всяка година да се преизчисляват резултатите Z въз основа на съответните средна стойност и стандартно отклонение, тъй като средното качество на живот по дефиниция би било еднакво всяка година. Ето защо средната стойност и стандартното отклонение за първата година от използването на показателя се прилагат и при изчисляването на резултатите Z за следващите години. Ако средната стойност е по-висока в сравнение с тази от предходната година, това означава, че средното качество на живот действително се е подобрило. И обратно, ако средната стойност е по-ниска в сравнение с тази от предходната година, това означава, че средното качество на живот на практика се е влошило.

6.5 За широката общественост, която не познава непременно използваните в статистиката математически понятия, резултатът от това изчисление не е много ясен. За да се изпълни шестият критерий (показателят да е разбираем за широката общественост), е желателно да се прави годишно класиране, така че всеки да може непосредствено да констатира добрите (или лошите) резултати за своята страна по отношение на другите страни и по отношение на резултатите от предходната година. Подобни класирания обикновено са много красноречиви и могат да засилят популярността на инструмента и по този начин да създадат стимули за подобряване на качеството на живот.

7. За по-балансирана политика

7.1 Данните, необходими за да се направи преглед на развитието в тези шест области, обикновено са на разположение във всички държави-членки, въпреки че честотата и качеството могат (все още) да варират. Отчитането на финансовите и икономическите резултати отдавна е обичайно явление; информация по тази тема може да се намери ежедневно под формата на

борсови индекси. Отчитането на състоянието на околната среда и качеството на живот е нещо сравнително ново, което обяснява много по-ограниченото количество налична информация. Статистическите данни за околната среда и социалното положение често са отпреди две-три години. Едно от главните условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да се разполага с пълен и качествен показател, е постигането на известна съгласуваност относно качеството и наличността на данните. Основата обаче наистина съществува: по принцип е възможно сравнително бързо да се започне изработването на този показател, при условие че бъде постигнато политическо съгласие за това. В политическия план, един такъв показател може да се окаже интересен поради своя потенциал за растеж, който е по-голям от този на БВП, поне в близко бъдеще в ЕС.

7.2 Не е достатъчно да се измерва, трябва също така да се използва резултатът при изготвянето на политиката. През 21-ви век възникват редица проблеми, за които все още не съществува сигурен подход поради това, че са от ново естество. Налага се бърза реакция, тъй като при липса на структурни решения ще изчерпим ресурсите на планетата. Ориентацията към политика, която се основава не само на икономически растеж, но и на устойчиво развитие в икономическата област (трайност на икономическата дейност), в социалната област (да се даде възможност на хората да живеят в добро здраве, да създават приходи и да се гарантира на онези, които нямат възможност за това, разумно ниво на социално осигуряване) и в екологичната област (защита на биоразнообразието, ориентация към устойчиво производство и потребление), ще позволи да се намери управляемо решение на редица въпроси от първостепенно значение (заетост, неравенство, образование, бедност, миграция, щастие, изменение на климата, изчерпване на ресурсите на планетата).

7.3 Тук описаният показател не е свършен. Ние не го разглеждаме като предложение, а като принос към текущите дискусии по този въпрос. Може би трябва да се увеличи броят на областите, може би трябва да се определят по-точно критериите, на които трябва да отговарят тези области. Подобен показател винаги ще може да бъде усъвършенстван. Измерването е динамичен процес, тъй като обект на измерването са социалните промени. Тези промени могат на свой ред да породят нуждата от различни или по-точни показатели. Определянето на един показател също е динамичен процес и следва да бъде предшествано от дебати и дискусии, както е редно при всяка демокрация.

7.4 Това не е краткосрочен проект: целта е много по-амбициозна. За да може това да бъде осъществено, очевидно е, че трябва да се ограничим до държавите-членки на ЕС, като евентуално бъдат включени страните кандидатки Хърватия и Турция и държавите със сравнима политическа и икономическа система като Съединените щати, Канада, Австралия, Нова Зеландия и Япония. Огромните различия по отношение на икономическото развитие пречат за създаването на единен и разбираем инструмент, позволяващ да се измерва промяната в качеството на живот в развитите и развиващите се страни по една и съща скала. Поради сходствата между политическите системи на тези страни не е включен отделен показател за демократичните свободи като една от областите, определящи качеството на живот, тъй като в тези страни тази придобивка е нещо, което се разглежда като подразбиращо се от само себе си.

7.5 Политика, която вече не се определя единствено въз основа на икономическия растеж, на който се отдава изключително едностранно значение, а и въз основа на социални и екологични фактори, може да доведе до по-добри и по-балансиранни политически решения и по-устойчива и по-солидарна икономика. Комитетът очаква Европейската комисия да изрази ясна позиция по този въпрос в своя междинен доклад относно стратегията на ЕС за устойчиво развитие, който тя ще публикува през юни 2009 г. Преследваната цел би могла да бъде европейският социален модел, дефиниран в предходно становище на Комитета ⁽¹⁾. Главната цел на този модел е да се открие пътят към пространство на демократичен, екологичен, конкурентоспособен и солидарен просперитет, основаващо се на социалната интеграция на всички граждани на Европа.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 119.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Безопасност на хранителни и селскостопански продукти при внос“

(2009/С 100/10)

С писмо от 3 юли 2008 г. френското председателство реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Безопасност на хранителни и селскостопански продукти при внос“ (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 8 октомври 2008 г. (докладчик: г-н BROS).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящето становище с 92 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Вследствие на сериозните кризи, свързани с храните, Европейският съюз прие сложен механизъм за санитарна безопасност, с цел да се осигури висока степен на защита на здравето на потребителите, както и на здравето на животните и растенията. В контекста на увеличаващата се световна търговия със селскостопански и хранителни продукти се наблюдава увеличаване на рисковете, свързани със здравето, а инцидентите, свързани с вноса на продукти, са все още често явление в Европейския съюз. Тези санитарни инциденти представляват сериозен риск за здравето на човека, животните и растенията и водят до значителни разходи за обществото.

1.2 ЕИСК приветства меморандума, подкрепен от 15-те държави-членки на Съвета по земеделие през юни 2008 г. и озаглавен: „Внос на храни, фуражи, животински и растителни продукти: безопасност и съответствие с правилата на Общността“⁽¹⁾. С това становище Комитетът желае да даде своя принос в обсъждането на вариантите за усъвършенстване на европейския инструмент за санитарна безопасност. СТО предоставя необходимата правна рамка за избягване на необоснованите търговски пречки. ЕИСК счита за важно спазването на тези правила, като в същото време предлага известни уточнения.

1.3 Като отчита, че различията в практиките на държавите-членки по отношение на контрола на вноса са много вредно явление, ЕИСК препоръчва хармонизирането на тези практики да продължи и да се осъществи бързо.

1.4 Като констатира, че повечето ефикасни мерки за санитарно управление на вноса се отнасят изключително за продуктите от животински произход, ЕИСК смята, че някои от тези мерки би трябвало да обхванат и продуктите от растителен произход. Това ще позволи по-добър контрол на възможните остатъци от пестициди, замърсяване с токсични вещества, или болестите по растенията. ЕИСК препоръчва по-специално да се увеличи броят

на инспекциите на растителни продукти, а вносът им да се осъществява от одобрени предприятия и да бъде подложен на системен контрол на входния граничен пункт.

1.5 ЕИСК смята, че решенията, отнасящи се до мерките за внос, следва да се основават във възможно най-голяма степен на обективни данни. За тази цел Комитетът желае системно прилагане на принципите за анализ на риска и по-добро дефиниране на съответните степени на защита, предвидени от споразумението за прилагане на санитарните и на фитосанитарните мерки (Споразумение СФС).

1.6 Социално-икономическите фактори като икономическите последици от дадено решение или неговата социална приемливост следва да бъдат предмет на независима оценка, извършена със същата строгост, както и оценката на риска за здравето. Някои страни, например Канада и Обединеното кралство, разполагат вече с групи от експерти в социално-икономическата сфера в рамките на своите агенции за санитарна безопасност. ЕИСК предлага Комисията да прецени възможността за създаване на независима агенция за социално-икономически анализ.

1.7 ЕИСК е на мнение, че системата за проследяване, която е поставена в центъра на европейския модел за санитарна безопасност и която позволява да бъде получена информация за дадена храна „от фермата до масата“, би трябвало да може да се прилага и спрямо продуктите с произход от трети страни. Тази тема би трябвало да бъде приоритетна при двустранните преговори, както и в програмите за техническа помощ в най-слабо развитите страни.

1.8 ЕИСК насочва вниманието върху трудностите, срещани от производителите от най-слабо развитите страни, при прилагането на европейските санитарни норми. Той насърчава развитието на техническата помощ за търговията, трансфера на технологии и подкрепа за въвеждането на системи за проследяване и за бързо предупреждение.

⁽¹⁾ Документ на Съвета 10698/08.

1.9 Изискванията, които се прилагат за вноса на селскостопански и хранителни продукти в области като проследяването, хуманното отношение към животните или по-общо екологичните стандарти, са по-ниски от тези, отнасящи се за продуктите, произведени в Общността. Като се има предвид, че понастоящем международните правила в търговията не позволяват в достатъчна степен поставянето на преден план на тези значими за ЕС теми, ЕИСК настоява Комисията да предложи стратегия за защита на тези европейски колективни предпочитания. ЕИСК смята, че ЕС би трябвало да играе водеща роля за отчитането на други легитимни фактори в международната търговия. Затова, ЕС трябва да поеме отговорност за тези колективни предпочитания и да защитава „другите легитимни фактори“ в международните организации, както и да поднови разискванията за връзката между СТО и останалите международни споразумения.

2. Общи бележки

2.1 Вследствие на здравните кризи, засегнали ЕС, Европейската комисия предприе широкомащабна дейност за преработване на законодателството в областта на храните. Беше изготвена и установена нова нормативна и институционална рамка, която представлява истински напредък.

2.2 В Регламент (ЕО) № 178/2002 се подчертава, че „Европейската общност е избрала да следва пътя на стремежа към по-висока степен на опазване на здравето“ и добавя, че законодателството се прилага „недискриминационно, независимо дали се търгуват храни или фуражи на вътрешния или международните пазари“⁽¹⁾.

2.3 Европейският модел се опира на няколко основни принципа:

- възможност за проследяване „от фермата до масата“: „способността за проследяване на дадена храна през всички етапи на производство, преработка и разпространение“⁽²⁾,
- разделение между оценката на рисковете и управлението на рисковете,
- правна отговорност на всички участници в хранителната верига,
- ефикасна система за предупреждение.

2.4 При все това санитарните инциденти, свързани с продуктите от внос, днес все още са често явление. През последните години в ЕС беше констатирано наличие на остатъци от пестициди във внасяни плодове, алфатоксини в черупковите плодове и в царевичата, остатъци от ветеринарномедицински препарати в продукти от животински произход, болестта шап и т.н. През 2007 г. чрез Системата за бързо сигнализиране за храни и фуражи бяха получени 314 сигнала, свързани с продукти с произход от трети страни⁽³⁾, като това представлява 32 % от общия брой на сигналите. Тази повтаряемост на проблемите свидетелства за някои нередности, които следва да бъдат отстранени.

(1) Регламент (ЕО) № 178/2002, съображение 8.

(2) Регламент (ЕО) № 178/2002, член 3.

(3) RASFF (Система за бързо сигнализиране за храни и фуражи) Годишен доклад 2007.

2.5 Санитарните инциденти, свързани с вноса, представляват едновременно заплаха за безопасността на европейските потребители и водят до високи разходи за цялото общество. Когато е изпратен сигнал, действията по прибиране или изтегляне от пазара на даден хранителен продукт са твърде обременителни за засегнатите предприятия. Освен това санитарните мерки, предназначени за изкореняване на болест по животните или растенията от дадена зона, като например задължителното ваксиниране на стадата, или задължението за използване на инсектициди в целия район, имат значителни последици, които могат да бъдат трайни.

3. По-добро прогнозиране на рисковете, свързани със здравето

3.1 Във връзка с намаляване на честотата на тези санитарни инциденти съществуват възможности за по-доброто прогнозиране на здравните рискове.

3.2 Хармонизирането на общностно равнище на практиките за контрол на вноса е в процес на осъществяване и трябва да бъде приоритет. Различните практики на държавите-членки по отношение на контрола върху вноса са твърде вредно явление. Недопустимо е търговските оператори да могат да избират да внасят стоките си в единния пазар през страни, за които се знае, че не прилагат толкова строг контрол. Знае се например, че вносителите на цитрусови плодове се стремят да избягват испанските пристанища, тъй като там се намират най-прецизните лаборатории за откриване на болести или на остатъци, свързани с тези растения.

3.3 Днес значителен брой мерки за управление на санитарната безопасност при вноса се прилагат само по отношение на живите животни и на продуктите от животински произход. Понастоящем някои рискове, като остатъци от пестициди, физични или химически замърсители с канцерогенни или токсични съставки (напр. тежки метали, биотоксини, оцветители и т.н.), или отделни болести по растенията, би трябвало да бъдат предмет на по-строг контрол. Следователно, ефективните мерки би следвало да обхвалят и продуктите от растителен произход.

3.4 На първо място, трябва да бъдат увеличени проверките на отделни категории растителни продукти. Всъщност, в планираните инспекции на Хранителната и ветеринарна служба (ХВС) за 2008 г. само една от три мисии има за цел да контролира продуктите от растителен произход.

3.5 От друга страна, вносът на продукти от растителен произход би трябвало да се регламентира със списък на одобрени страни и предприятия, каквато е практиката за около петнадесет категории животински продукти.

3.6 Вносът на растителни продукти трябва също така да бъде предмет на системен контрол още от първия входен пункт, което днес не се прави. Граничните пунктове за инспекция (ГПИ) доказаха своята ефективност по отношение на животинските продукти. Освен това, следва да се подобри сътрудничеството между държавния контрол и частния контрол над вносителите. Вносителите все по-често възлагат извършването на анализи още на мястото на производство. Службите за контрол на храните би следвало да има достъп до тези резултати.

3.7 Накрая, базата данни „TRACES“, която дава възможност за регистриране и обмен на информация за търговията и вноса на живи животни и на продукти от животински произход, би могла да бъде разширена и да обхване фитосанитарната сфера, във връзка със системата „EUROPHYT“.

4. По-задълбочено прилагане на принципите за анализ на риска

4.1 Принципите за анализ на риска са определени от международни организации, признати от СТО, като триетапен процес: оценка на рисковете, управление на рисковете и съобщаване на рисковете. Реформата на европейското законодателство в областта на храните представляваше първа стъпка към прилагането на анализа на риска. Създаването на ЕОБХ позволи разделението между оценката на рисковете и управлението на рисковете, което е от основно значение. Обоснована от наличните научни доказателства и извършвана „по независим, обективен и прозрачен начин“⁽¹⁾, оценката на рисковете, осъществявана от ЕОБХ, позволява на управляващия риска — Комисията или държавите-членки — да решат какви са необходимите мерки.

4.2 Въпреки това, мерките по отношение на вноса, предписани от Комисията по отношение спирането или поддържането на даден вносен поток, са понякога не добре разбрани както в рамките на ЕС, така и от трети страни. Оживените дебати по повод вноса на американски пилета, обработени с хлор или на бразилско говеждо месо, представляват пресен пример в това отношение. В някои случаи, Комисията е обвинявана, че дава приоритет на търговските интереси в ущърб на потребителите. ЕИСК е на мнение, че решенията за приемане на мерки по отношение на вноса следва да се основават повече на обективни данни.

4.3 Често обаче съществуват конфликти на целите, които трябва да бъдат правилно претеглени. Когато се извършва сравнение между различните цели, то трябва да се прави по прозрачен за потребителите начин.

4.4 ЕИСК насърчава Комисията да прилага по-системно принципите за анализ на риска, като се осигурят средства за въвеждането от ЕОБХ на съответната методология.

4.5 Член 5.7 на Споразумението за санитарните и на фитосанитарните мерки (Споразумението СФС) разрешава да се предприемат временни мерки, когато научните доказателства за безопасността на определен продукт или метод не са достатъчни. Споразумението СФС позволява също прилагането на по-високи стандарти от международните, при условие че ще бъде дефинирана „целесъобразна степен на защита“. ЕС би трябвало да се стреми по-добре да определи своите собствени подходящи

степенни на защита, за да може да се позове на тях при анализа на риска.

4.6 От друга страна, както е уточнено в нормативната уредба „само научната оценка на риска не може да осигури цялата информация, на която следва да се основава решение за управление на риска, и че основателно следва да се отчитат и други фактори, свързани с разглеждания въпрос“⁽²⁾. Тези фактори, признати също така от споразумението СФС, могат да се отнасят до икономическото въздействие, социалната приемливост или съотношението разход-полза на даденото решение. Понастоящем те се оценяват чрез проучване на въздействието на Комисията или чрез консултации.

4.7 От друга страна, социално-икономическите фактори трябва да бъдат оценени и по обективен и независим начин със същата научна прецизност, както и по отношение на здравния риск, като бъде използвана помощта на експерти в области като икономиката, социологията и правото. Страни като Канада и Обединеното кралство разполагат вече с групи от експерти в социално-икономическата сфера в рамките на своите агенции за санитарна безопасност⁽³⁾. ЕИСК желае Комисията прецени възможността за създаване на независима агенция за социално-икономическа експертна оценка.

5. Проблемът, свързан с различните изисквания към внасяните продукти

5.1 Изискванията, които се прилагат по отношение на вноса на селскостопанските и хранителните продукти, са в много отношения по-либерални от тези за продуктите, произведени в Общността. Това не се отнася за частните стандарти, които индустрията прилага спрямо всички доставчици, а за някои нормативни изисквания. Например, задължението за проследяване на животните от раждането им, за гарантиране на хуманно отношение към животните, или забраната за използване на определени пестициди, не се прилагат по отношение на продуктите от трети страни.

5.2 Европейското законодателство, като например това в областта на храните, независимо дали се счита за обосновано или не, е отражение на колективното предпочитание на ЕС. Предполага се, че институционалният процес, довел до тези норми, след разисквания в Парламента, Съвета и с гражданското общество, е легитимен израз на избора на европейците. Мерките, наложени на производителите са резултат на този колективен избор и се прилагат спрямо всички в рамките на ЕС. А когато тези мерки не се налагат спрямо производителите от трети страни, на вътрешния пазар могат да се намерят както продукти, които отговарят на тези условия, така и продукти, които не отговарят.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 178/2002, съображение 19.

⁽³⁾ ОИСК, 2003 г., „Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments: un examen des démarches novatrices de certains pays“ („Взимане предвид на социално-икономическите аспекти на безопасността на храните: преглед на новаторските подходи в някои страни“).

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 178/2002, член 6.

5.3 Този проблем, който съществува и в други области (екологични стандарти, социални права и т.н.), не е приемлив за потребителите. Те могат да купят, без да съзнават това, продукти, които не отговарят на избора на европейците. Например, днес на пазара потребителят може да намери съвсем законно портокали от трети страни, третирани с „Lebaicid“, мощен инсектицид, чиято активна съставка е Fention. При все това този продукт е забранен за употреба в ЕС от много години поради съображения, свързани с опазването на околната среда. По този начин, с колективните предпочитания на европейците е злоупотребоно, а потребителите са измамани.

5.4 Европейските норми, които не се прилагат по отношение на внасяните продукти, също са причина за нарушаване на конкуренцията спрямо европейските производители. Френският институт по животновъдство се опита да направи оценка на някои от тези допълнителни разходи. Във връзка с проследяването, например, в Европа бяха положени значителни усилия за въвеждане на идентификацията на животните. За производството на говеждо месо тези инвестиции възлизат на 0,4 евро/100 кг кланичен труп, т.е. близо 32 милиона евро за ЕС-25. Свързаното с хуманното отношение към животните задължение за общи помещения за предназначението за клане телета, води до разходи в размер на 4 евро/100 kg кланичен труп, т.е. 31 милиона евро за ЕС-25.

6. Отражение на европейските норми върху развиващите се страни

6.1 ЕС е най-големият вносител на продукти на хранително-вкусовата промишленост от развиващите се страни, най-вече поради значителни търговски отстъпки, предоставени в миналото. ЮНКТАД (Конференцията на ООН за търговия и развитие) редовно предупреждава за последиците от европейските санитарни норми за производителите и предприятията от най-слабо развитите страни.

6.2 ЕС не може да прави отстъпки в областта на санитарната безопасност. Въпреки това, осъзнаващ този залог, ЕИСК е за насърчаване на техническата помощ, диалога и сътрудничеството с най-уязвимите търговски партньори. Комитетът насърчава също така Комисията да продължи своята инициатива за подкрепа на въвеждането на системи за проследяване и за ранно предупреждение в развиващите се страни.

7. Принципът за равностойност и проследяемост

7.1 Споразуменията СФС и ТПС (Технически пречки пред търговията) представляват за членовете на СТО (Световната търговска организация) необходима юридическа рамка, за да се избегнат неоправдани ограничения на вноса и да се даде възможност за по-голяма прозрачност на условията за достъп до пазара.

7.2 Общностното право уточнява, че внасяните храни трябва да отговарят на европейското законодателство в областта на храните, „или условията, които са признати от Общността за

равностойни на тези изисквания“⁽¹⁾. ЕИСК желае да обърне внимание върху опасността от твърде свободно тълкуване от ЕС на принципа за равностойност, признат в международните разпоредби.

7.3 В Европа възможността за проследяване на хранителните продукти е в центъра на модела за санитарна безопасност. Тя е въведена „от първичното производство (...) до продажбата, или доставката до крайния потребител“ (от фермата до масата), тъй като „всеки елемент може да има потенциално отражение върху безопасността на хранителните продукти“⁽²⁾. От друга страна, при по-голямата част от внасяните продукти проследяването започва едва от износителя. Въпреки ролята, която може да играе частният сектор, ЕИСК изразява съмнение, че практиките в дадени трети страни могат да бъдат считани за „равностойни“ от гледна точка на безопасността. ЕИСК смята, че трябва да се възприеме проактивен подход относно проследяването, като този въпрос бъде разгледан приоритетно по време на двустранните преговори и при оказване на техническа помощ на най-слабо развитите страни.

8. Други легитимни фактори и развитие на международното право

8.1 Текстовете на ГАТТ (Общо споразумение за митата и търговията) и различните споразумения на СТО предвиждат, че трябва да се вземат предвид освен факторите, свързани със здравето и „други легитимни фактори“ при регулирането на международната търговия. Развитието на международното право в тази област се извършва с много по-бавни темпове. Решенията на Европейския съюз, обаче, не винаги са оправдани от строго здравна гледна точка. По отношение на билетата, обработени с хлор, Комисията има трудности да докаже, че обеззаразяването на билетата чрез потапяне в хлорна баня, прилагано в САЩ, може да навреди на здравето на европейските потребители. Всъщност, разбирането за качество на хранителните продукти е различно в двата континента. В друга област, решението за забрана на вноса на туленови кожи не е породено от причини, свързани със здравето, а от грижата за хуманно отношение към животните. Съвместимостта на тези мерки с нормите на СТО е предмет на оживени международни дискусии.

8.2 Практиката на Органа за уреждане на спорове все пак дава положителни примери. Например, по делото „костенурка/скарриди“, по което страни бяха САЩ и Малайзия, Експертният съвет отсъди в полза на САЩ, приемайки че забраната на вноса на скарриди е обоснована с оглед на международното споразумение за опазване на биоразнообразието. Малайзийските рибари бяха принудени да променят начина си на риболов, за да не хващат костенурки, които са защитени от същата тази конвенция. Изясняването на връзките между правилата на СТО и другите международни споразумения е също така предмет на текущи дискусии.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 178/2002, член 1.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 178/2002, член 3.16 и съображение 12.

8.3 ЕС би трябвало да играе важна роля при обсъждането на тези въпроси. Затова, ЕС трябва да поеме отговорност за тези колективни предпочитания и да защитава „другите легитимни фактори“ в международните инстанции, както и да поднови разискванията за връзките между СТО и другите международни споразумения. Освен това, проучването на методите за обективизация на колективните предпочитания и на легитимните фактори трябва да се насърчава, за да се гарантира международното им признаване.

9. Информация за потребителите

9.1 Европейските потребители желаят да бъдат все по-добре информирани относно условията на производство на техните хранителни продукти. В отговор на това частният сектор развива много инициативи. Разискват се различни идеи като тази за етикет на ЕС или за етикет, свързан с хуманното отношение към животните. Би могло да бъде предложено международна организация да предоставя на потребителите независима

информация относно методите за производство в различните страни. Задача на тази независима организация би следвало да бъде и предоставянето на информация в рамките на световна система за ранно предупреждение, която предстои да бъде създадена.

9.2 Все пак, информацията за потребителите не може да бъде единственият отговор на въпросите, повдигнати в този доклад. За преработените продукти, които все по-повече се използват като основа на хранителния режим, посочването на произхода върху етикета става все по-сложно както за предприятията, така и за потребителите. Публичните власти имат задължението да гарантират, че всички продукти на вътрешния пазар отговарят на избора на европейските граждани. Потребителите очакват този колективен избор да не бъде жертван в хода на политически процеси (напр. трансатлантическия диалог), които служат единствено за повишаване на популярността или за създаване на благоприятни отношения с отделни търговски партньори.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Структурна и концептуална промяна — задължително условие за изграждане на конкурентоспособна европейска индустриална система на световно равнище, основана на знанието и научните изследвания (Европа в позиция на догонващ или на лидер?)“

(2009/С 100/11)

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

„Структурна и концептуална промяна — задължително условие за изграждане на конкурентоспособна европейска индустриална система на световно равнище, основана на знанието и научните изследвания (Европа в позиция на догонващ или на лидер?)“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 септември 2008 г. (докладчик: г-н ТÓТН, съдокладчик: г-н ЛЕО).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 98 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Изменението на климата, демографските промени, глобализацията, недостигът на суровини и енергия ще доведат до значителни икономически и обществени промени в Европа. Въздействието върху жизнения стандарт и конкурентоспособността в Европа зависи в определяща степен от това дали ще се удаде своевременно да бъдат предприети необходимите мерки. Необходимостта да се намерят иновативни отговори на новите предизвикателства произтича и от европейския процес на догонване, който приключи успешно в редица области. Достигането на технологичната граница превръща самостоятелните иновации в най-съществения фактор за развитие, но изисква също така промени и в области, които дълго време бяха смятани за фактори за успех (напр. образованието и обучението). Насърчаването на сближаването в рамките на Общността е също толкова важна цел. Съществуващата необходимост от адаптиране ще постави европейския социален модел на изпитание, резултатът от което ще бъде решаващ за качеството на живот на днешните и на бъдещите поколения. При преодоляването на тези предизвикателства важна и конструктивна роля ще играят социалният диалог и диалогът с гражданското общество, като в тях се включат всички заинтересовани участници.

1.2. Във всеки случай, за справяне с настоящите предизвикателства и за разкриване на допълнителен потенциал за развитие в Европа се изискват по-голяма адаптивна способност и по-висока скорост на адаптиране. Лисабонската стратегия ⁽¹⁾ постави цели, които в голяма степен съвпадат с тази перспектива и са важни за Европа. Обхватът на необходимите действия за адаптиране обаче често беше неясен, а превръщането на основните насоки в стратегии за икономическа политика често се извършваше твърде колебливо. Последиците от този подход са добре известни и сега са нужни нови усилия, за да може отново решително да се върви към постигането тези цели. Поради това се предлага трайно увеличаване на средствата за прилагане на Лисабонската стратегия.

1.3. Същевременно е ясно, че не може да има една универсална стратегия за всички и че в областта на някои политики всяка държава-членка трябва да изпълнява европейските насоки като използва отделен, пригоден към националните дадености пакет от мерки, за да се гарантира ефикасна политика. При това обаче трябва да се следи мерките на европейско равнище и онези в съответната държава-членка да се допълват взаимно. Същите изисквания за взаимна допълняемост се отнасят, разбира се, и за мерките, предприемани на равнище ЕС. Колкото до хоризонталните политики, т.е. въпросите, които попадат в компетенциите на различни главни дирекции, то при тях също е необходимо съответната стратегия да се прилага координирано. И в двата случая взаимната допълняемост се получава в резултат на ясно изразени сътрудничество и координация на съвместно разработвани и прилагани политически стратегии и мерки.

1.4. Днес често се дават обещания за сътрудничество и координация, в действителност обаче само неохотно се полагат усилия за тяхното осъществяване. Необходимо е да настъпят промени в това отношение, за да се увеличи максимално положителното въздействие на координираното прилагане ⁽²⁾. Ефективността може да се повиши и на равнище държави-членки чрез засилено сътрудничество при разработването и прилагането на мерки. За да се подкрепи този процес, част от допълнителните средства би следвало да бъдат отделени специално за разработването на програми за сътрудничество между двете равнища — общностно и на държавите-членки. Достъпът до тези средства би трябвало да е възможен единствено при прилагането на мерки, които са изрично съгласувани помежду си и служат за постигането на общи цели.

1.5. Европа е изправена пред предизвикателство главно поради това, че само в няколко държави-членки са поставени насоки за работа на равнището на върховите постижения. Много

⁽¹⁾ Разбира се, Лисабонската стратегия е далеч по-широкообхватна от повдигнатите тук въпроси. За повече подробности вж. http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

⁽²⁾ Чрез координиране на политиките се стимулират производството на обществени блага (напр. информация и знания, опазване на околната среда и на климата) и постигането на положителни външни ефекти. Нарастващата взаимна икономическа обвързаност в Европа създава външни ефекти, а само чрез координиране на политиките могат да се увеличат положителните външни ефекти и да се намалят отрицателните.

държави-членки все още не са успели да извършат прехода от фазата на догонването към фазата на производство, достигащо до технологичната граница. В хода на прехода към икономика, основана върху знанието, нараства търсенето на по-високо квалифицирана работна сила. За справяне с тази ситуация са нужни средно- до дългосрочни прогнози за необходимото равнище на квалификация на работниците. Тези прогнози ще бъдат основата за определяне на реструктурирането, което трябва да се извърши в сектора на образованието и обучението.

1.6. За решаване на предстоящите проблеми и за подобряване на възможностите на икономиката са необходими структури в научноизследователската област, които да постигат върхови резултати. В това отношение също са нужни дългосрочни усилия, за да могат както резултатите от изследванията, така и преподавателската дейност да продължат да се развиват и да се приближат на широк фронт до водещите в тези области. След повторния старт на Лисабонската стратегия, на европейско равнище вече бяха поставени някои ориентири, за да се поеме по този път. Европейският съвет за научни изследвания и Европейският институт за иновации и технологии ще ускорят този процес на промяна. Инвестициите в тези структури трябва да продължат да се увеличават в бъдеще, за да бъдат държавите-членки мотивирани да прилагат допълващи се стратегии. Освен това е необходимо да продължи да се насърчава и близкото сътрудничество между предприятията и академичните, университетските и изследователските общности и да се подкрепя спомагателната структура на услугите като напр. научните, иновационните, технологичните и индустриалните паркове.

1.7. Наред с инвестирането в работна сила и в научни системи, за насърчаване на научните изследвания на държавите-членки са необходими значително по-силна подкрепа за рисков иновационни проекти, подобрения при защитата на правата на собственост (напр. европейският патент и мерки срещу пиратството на изделия), благоприятна за иновациите нормативна уредба на стоковия пазар и на пазара на труда, съобразени с риска възможности за финансиране, мерки за стимулиране на търсенето на иновации (напр. вътрешен пазар, обществени поръчки, водещи пазари), насърчаване на по-голяма мобилност на всички равнища и на съответна политика на конкуренцията и макрополитика. Успешното прилагане на тези политически подходи ще доведе до значително по-големи усилия за иновации, а с това и до увеличаване на разходите за НИРД.

1.8. В крайна сметка става дума за създаването на система, която реагира гъвкаво и бързо на възникващите предизвикателства. Този подход почива върху убеждението, че бъдещите разходи вследствие на днешно бездействие ще бъдат много по-високи от разходите за мерките, които трябва да се предприемат сега. Това важи във висока степен, но не изцяло, и за мерките в областта на екологичната политика. Именно при тези мерки Европа играеше в миналото пионерска роля – роля, която трябва да се засили чрез последователно продължаване на подетата стратегия. Това осигурява индустриално-политическия (предимството на пионер), обществения и екологичния дивидент, който може да се получи в резултат на мерките за опазване на околната среда чрез хармонизирана нормативна уредба за околната среда, стандартизация, насърчаване на иновациите в технологиите в областта на околната среда и чрез подкрепа на социалните иновации.

1.9. Такава ориентирана към бъдещето стратегия обаче трябва да има и подкрепата на обществото, за да може да бъде успешно осъществена. Ако необходимостта от промяна не е понятно разяснена и ползите не са очевидни или пък са несправедливо

разпределени, тогава и готовността за полагане на обществени и лични усилия за адаптиране ще бъде слаба. Изработването на тази стратегия и нейното популяризиране са немислими без институциите на гражданското общество. Предпоставка за добро възприемане от обществеността е, разбира се, и упражняването от нейна страна на влияние при определянето на стратегията и на мерките. Ако още в подготвителната фаза има широко участие на гражданите и дискусии, вероятността за създаването на съвместен проект нараства. Въпреки че вече е почти твърде късно за дискусии върху продължаването на Лисабонската стратегия, би трябвало все пак да се направи опит в тях да се включат широки кръгове от заинтересованата общественост.

2. Изходна ситуация

2.1. През последните 50 години икономическите резултати на Европа трайно се подобряваха, като по този начин се намали изоставането ѝ от XIX и първата половина на XX век ⁽¹⁾. Междувременно Европа почти настигна САЩ по производителност на час, въпреки че производителността на глава от населението се задържа на почти 70 % от тази на САЩ (вж. Gordon 2007 г.). Процесът на догонване обаче неочаквано се прекъсна през 1995 г. и последва период, през който растежът в САЩ беше много по-голям, отколкото този в Европа. За основна причина за ускоряването на икономическия растеж на САЩ се смята по-бързото внедряване на нови технологии — в случая информационни и комуникационни технологии. В тази област САЩ реагираха по-бързо, отколкото повечето европейски страни, както по отношение на разработването, така и по отношение на разпространението на тези технологии.

2.2. Разликите в скоростта на разработване и въвеждане на новите технологии обаче не са специфични само за информационните и комуникационните технологии, а са последица от установената икономико-политическа система. САЩ, които са лидер в много нови технологии, се основават на подчертано пазарно ориентирана система, характеризираща се с водещи световни университети и научноизследователски институти, високкоквалифицирани работници от всички региони на света, висока степен на поемане на риск, бързо нарастване на нововъзникващите предприятия и хомогенен вътрешен пазар.

2.3. Европейските страни, от своя страна, създадоха структури и предприеха икономическо-политически мерки в подкрепа на процеса на догонване и бързото въвеждане на нови технологии. Високите равнища на инвестициите бяха и продължават да бъдат видим признак за този подход, също както и все по-ясно изразената ориентация на образователните системи към професионалното обучение, наличието на структури с тенденция да не поемат рискове при финансирането на иновациите, по-слабите инвестиции във висшето образование и често пъти недостатъчно енергичното разработване на продукти и технологии.

2.4. Слабият европейски растеж през последните години (вж. напр. Breuss, 2008 г.) подсказва, че в много области потенциалът за растеж, съдържащ се в стратегията за догонване, е в голяма степен изчерпан. Преходът от стратегията на догонване към лидерска позиция обаче изисква значителни промени, които в Европа са едва в начална фаза и често са се извършвали само

⁽¹⁾ Като цяло ЕС запази водещата си позиция в световната търговия, както в сектора на стоките, така и в сектора на услугите. Европейската икономика е начело на пазара в широк спектър от промишлени отрасли със средно технологично ниво и при капиталоемки стоки. Основание за загриженост дават нарастващият търговски дефицит с Азия и по-скоро слабата в сравнение със САЩ ефективност на ЕС в сектора на ИКТ (вж. ССМІ 043).

половинчато. С все по-голямото приближаване до технологичната граница независимите и радикални иновации (в смисъл на пазарни новости) се превръщат в основен източник на растеж. За да се подкрепи тази тенденция, е необходимо да бъдат преустроени секторите (напр. образованието и обучението, регулирането на стоковия пазар и на пазара на труда, макроикономическото управление), определяни в миналото като фактори на успеха в процеса на догонване. Нуждата от промени в Европа обаче е резултат и от днешните предизвикателства, сред които са изменението на климата, глобализацията, демографските промени, намаляването на наличността на суровини и енергия. При това е важно да се създадат структури, които могат бързо да реагират на новите предизвикателства и осигуряват социално приемливи, шадящи околната среда и конкурентоспособни решения.

2.5. В крайна сметка става дума за създаването на система, която реагира гъвкаво и бързо на възникващите предизвикателства. Този подход почива върху убеждението, че бъдещите разходи вследствие на днешно бездействие ще бъдат много по-високи от разходите за мерките, които трябва да се предприемат сега. Това важи във висока степен, но не само, и за мерките в областта на околната среда. Именно при тези мерки в миналото Европа играеше пионерска роля — роля, която трябва да се засили чрез последователно продължаване на подетата стратегия. Това осигурява индустриално-политически (предимството на пионер), обществен и екологичен дивидент, който може да се получи в резултат на мерките за опазване на околната среда чрез хармонизирана нормативна уредба за околната среда, стандартизация, насърчаване на иновациите в технологиите в областта на околната среда и чрез подкрепа на социалните иновации.

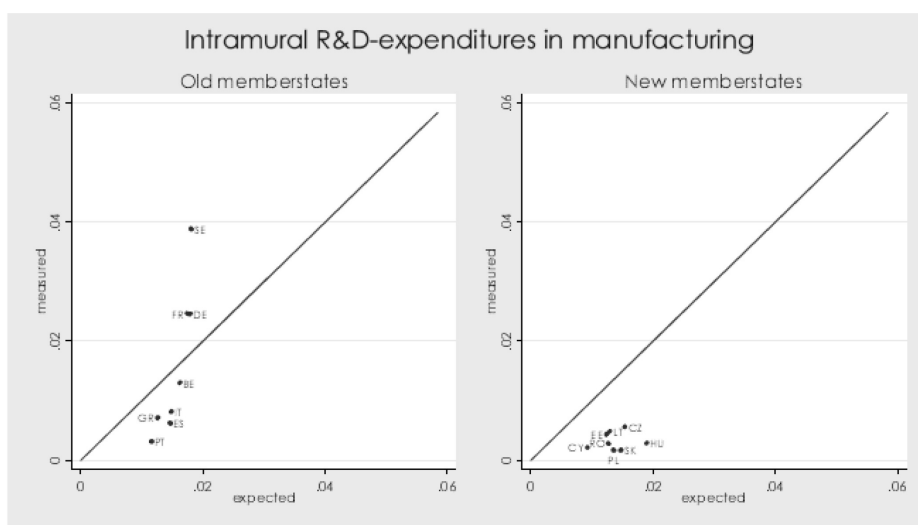
2.6. Изречените по-долу съображения са насочени към онези раздели на Лисабонската стратегия, които са свързани с иновациите. При това се разглеждат възможности как да се формулира ефикасна политика в разнородната европейска среда.

3. Европейският отговор на слабия растеж през 90-те години: Лисабонската стратегия

3.1. Отговорът на Европа на нарастващото изоставане спрямо САЩ по отношение на производителността и икономическия растеж бе Лисабонската стратегия, която след подновяването ѝ през 2005 г. е насочена също и към увеличаване на разходите за НИРД до 3 % от БВП и към повишаване на нивото на заетост до 70 % от хората в трудоспособна възраст.

3.2. Стремещът към увеличаване на разходите за НИРД се основава на голям брой икономически проучвания, които сочат ясна положителна взаимовръзка между икономическото развитие и разходите за НИРД. При формулирането на целите не бе отделено достатъчно внимание на обстоятелството, че равнището на разходите за НИРД зависи от отрасловата структура и че то може да бъде оценено единствено по отношение на отрасловата структура. По-нови проучвания (Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007 г., Pottelsberghe, 2008 г.) показват, че разходите за НИРД на повечето „стари“ държави-членки са почти на равнището, което би могло да се очаква въз основа на отрасловата структура, докато в повечето „нови“ държави-членки тези разходи са по-ниски от това равнище (т.е. под 45-градусовата линия, вж. фигура 1). Швеция и Финландия (а също и САЩ) правят значително по-големи разходи за НИРД, отколкото би могло да се очаква, като се има предвид тяхната отраслова структура. От една страна, това е резултат от обстоятелството, че в някои области тези страни работят на технологичната граница и поставят по-силен акцент върху иновациите, отколкото техните конкуренти, и — що се отнася до САЩ — произвеждат за голям вътрешен пазар. От друга страна, по-големите разходи за НИРД могат да се дължат също и на по-силната научноизследователска насоченост на висшето образование (вж. Pottelsberghe, 2008 г.).

Фигура 1: Разходи за НИРД, коригирани съобразно структурните характеристики на икономическите сектори в държавите-членки



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3. Следователно, ако разходите на европейските предприятия за НИРД (поне в „старите“ държави-членки) съответстват във висока степен на отрасловата структура, няма категорични основания за съществена промяна в разходите за НИРД, тъй като на тях трябва да се гледа и като на ценови фактор, а възвращаемостта им е по-ниска. По-големи инвестиции в разходи за НИРД са оправдани в случаите на приближаване до „технологичната граница“ или когато те се налагат поради структурна промяна⁽¹⁾ с цел да се създадат отрасли с интензивна научноизследователска дейност⁽²⁾. И двете промени са задължително необходими, за да остане Европа конкурентноспособна и да се съхрани „европейският модел“.

3.4. Това обаче няма да бъде постигнато с изолирано увеличение на средствата за НИРД, а по-скоро чрез по-силна подкрепа за рискови иновативни стратегии, чрез инвестиции в научноизследователската инфраструктура и чрез подобрения в системата на образование и обучение. Други необходими промени са създаването на пазарна среда, благоприятстваща иновациите и по-голямата мобилност на всички равнища (вж. Aho et al, 2006 г.). Необходими са също и допълнителни мерки при регулирането на трудовия пазар и на системата на финансиране, на политиката на конкуренция и на макрополитиката. Успешното прилагане на тези политически подходи ще доведе до значително по-големи усилия за иновации, а с това и до увеличаване на средствата за НИРД.

3.5. Преместването на икономическо-политическия акцент от НИРД върху иновациите намалява също и присъщото привилегироване на „високотехнологичните индустрии“, което е резултат от опита да се увеличат разходите за НИРД. По този начин се повишава стойността на сектори, които са високотехнологични по отношение на използваните технологии, но в които не се правят големи инвестиции за НИРД, тъй като техните иновационни усилия почиват върху интелигентно използване на технологии и върху човешка изобретателност. Така например редица иновации на високо технологично ниво в областта на творческите индустрии, на стоманодобивната промишленост или в текстилния сектор и в сектора на облеклата се извършват без или с малко собствени разходи за НИРД. Стана също така ясно, че в практически всички отрасли има потенциал да бързо разрастват се малки и средни предприятия — т. нар. „газели“ (вж. Hölzl — Friesenbichler, 2008 г.), което също говори в полза на широкото насърчаване на иновациите. Поставянето на фокуса върху високотехнологичните отрасли — а това осигурява тяхното голямо значение и в бъдеще — се основава на голямото нарастване на тяхното търсене. Ако се удаде чрез усилия в областта на НИРД да се осъществят успешни иновации, то тогава резултатите по отношение на икономическия растеж и на растежа на заетостта могат да бъдат свърхпропорционално високи поради нарастване на търсенето (Falk — Unterlass, 2006 г.).

(1) Структурната промяна е резултат от създаването на нови предприятия, диверсификацията на съществуващите или разполагането на нови предприятия.

(2) Тук съзнателно се говори за сектори с „интензивна научноизследователска дейност“, защото при разделението на високо-, средно- и нискотехнологични сектори на базата на разходите за НИРД често се подценява използването на технологиите в много икономически отрасли. Ако в продукта и в производствения процес се включат и технологии, разработени другаде, тогава много сектори, които при класическата класификация биват определяни като нискотехнологични, ще следва също да бъдат поставени в средно- и дори във високотехнологичната категория (вж. Peneder, 2007 г.).

3.6. Новите и старите предизвикателства изискват върхови постижения както в научните изследвания, така и при тяхното приложение. Изправена пред глобалните предизвикателства, Европа може да остане конкурентноспособна единствено чрез върхови постижения във фундаменталните и в приложните изследвания. Сериозни ограничения за следването на тази стратегия има понастоящем в областта на човешкия капитал, които в бъдеще ще стават все повече. Повече и по-добре образовани работници със средно и висше образование са предпоставката за структурна промяна и за приближаване към технологичната граница. Досегашните пропуски могат обаче да бъдат поправени само в течение на един дълъг период от време, а в много случаи все още не се работи достатъчно енергично за тяхното преодоляване. Същевременно трябва да се следи, при образователните структури предлагането на места за обучение да бъде съобразено с търсенето⁽³⁾, а на продължаващото обучение на работниците (ключова дума: учене през целия живот) да се отделя също толкова внимание, за да могат работниците да запазят своята производителност и своята пригодност за заетост през всички фази на трудовия процес.

3.7. Обновената Лисабонска стратегия донесе някои решаващи промени, които могат да ускорят структурната промяна в посока на икономически структури с интензивна научноизследователска дейност и върхови постижения. Сред тях са напр. мерки за подобряване на наличността на рисков капитал и за повишаване на мобилността на научните изследователи, Европейският институт за иновации и технологии, Европейският съвет за научни изследвания и Инициативата за водещи пазари. Освен това беше повишено финансирането на рамковите програми и се увеличиха водещите проекти на европейско равнище.

4. Европа: ефективна политика въпреки многообразието?

4.1. Макар европейските цели да са съвсем ясни и да се споделят от всички, все пак се поставя въпросът, способна ли е Европа, при цялата си хетерогенност, въобще да формулира политика? Европейското многообразие се проявява не на последно място в различната производителност на отделните държави-членки, в нееднаквите успехи на технологичния фронт (напр. GSM-стандарт или използване на ИКТ) и в големите разлики на отраслово равнище — както между, така и вътре в самите отрасли (вж. Falk, 2007 г., Leo — Reinstaller — Unterlass, 2007 г.; вж. също приложение 3).

4.2. Това многообразие поставя голямо предизвикателство пред икономическата политика, тъй като икономическо-политическите мерки дават различни резултати в зависимост от нивото на икономическо развитие. Успяващите страни имплицитно или експлицитно адаптират своята икономическо-политическа стратегия към нивото на икономическо развитие и

(3) Според Cedefop равнището на общата заетост в Европа се очаква да нарасне с повече от 13 милиона нови работни места между 2006 и 2015 г. Това включва нарастване с почти 12,5 милиона работни места, изискващи висока квалификация (съответстваща най-общо на нива 5 и 6 от Международната стандартна класификация на образованието ISCED) и близо 9,5 милиона работни места, изискващи средна квалификация (нива 3 и 4 по ISCED). От друга страна, се наблюдава закриване на повече от 8,5 милиона работни места, изискващи ниска или почти никаква формална квалификация (нива 0-2 по ISCED). Източник: Cedefop, Future skill needs in Europe-Medium-term forecast (Прогноза за бъдещите квалификационни нужди в Европа в средносрочен план), 2008 г.

поради това се опитват или да подкрепят процеса на догонване, или да насочат производството си към технологичната граница. Рационалността на това адаптиране на икономическата политика към нивото на развитие беше потвърдена от редица научни трудове. От тях става видно, че едни и същи политически мерки дават различни резултати в зависимост от нивото на развитие на дадена страна. Така например една мярка, приложена в страна, която произвежда на технологичната граница, може да даде високи резултати, но да има по-слаб или дори отрицателен ефект върху икономическото развитие, ако се прилага в „догонваща“ страна.

4.3. Тази констатация може добре да се илюстрира чрез примера на образователната система⁽¹⁾. Ако се желае максимално повишаване на резултатите от инвестициите в образователната система, то следва да се обърща внимание на веригите от въздействия, които се различават в зависимост от нивото на развитие. Висшето образование става толкова по-важно, колкото повече дадена страна се доближава до технологичната граница. От своя страна, образователните системи, насочени към професионално обучение, по-скоро благоприятстват процеса на догонване. Aghion et al. (2005 г.) оценяват, че увеличаването на разходите за образование с 1 000 USD на глава от населението в страна, произвеждаща на технологичната граница, повишава годишния темп на икономически растеж с около 0,27 процентни пункта, докато в страна, която е под тази граница, същата инвестиция води до повишаване на темпа на растеж само с 0,10 процентни пункта. В страни, близки до технологичната граница, може да се получи по-голяма полза от наемането на лица с висше образование, защото там съществува и стремеж към по-радикални иновации, които могат да бъдат осъществени само с помощта на научни изследвания.

4.4. При това по-високата образователна степен води и до по-голяма гъвкавост при избора на технология. Около 60 % от разликата в растежа между европейските държави и САЩ може да се отдаде на силната насоченост на европейските образователни системи към професионалното обучение или средното образование (Kueger — Kumar, 2004 г.). Обществата, основаващи се на знанието, се нуждаят от обща основна квалификация и от по-висока степен на образование, която да спомогне за адаптирането на нови технологии и за създаването на нови сектори с нови предприятия. Затова обстоятелството, че Европа по традиция — което е благоприятно за процеса на догонване — се съсредоточава върху средното образование, се превръща в пречка за растежа при достигане на технологичната граница.

4.5. При формулирането и прилагането на икономическата политика Европейският съюз е изправен пред едно хетерогенно обединение от държави. По правило, в случаи на големи различия правомощията по прилагането се делегират на равнище държави-членки, за да намерят те решенията, пригодни към местните условия⁽²⁾. Важното обаче е, че трябва

между различните равнища да бъдат съгласувани и да бъдат координирани прилагани общи политически линии, за да може избраната стратегия да постигне пълния си ефект. Тази теза се потвърждава и от взаимозависимостите вътре в рамките на Европейския съюз. От напредъка на едни държави-членки се ползват и други, затова опортюнистичните стратегии са неприемливи.

4.6. Ясно е, че не може да има една универсална стратегия за всички и че успех би имал само един пригоден към съответната страна пакет от мерки. Важна е, обаче, и констатацията, че при достигане на технологичната граница следва да бъдат променени също и икономическо-политическите структури и стратегии, тъй като съществуващият — в много случаи развиван десетилетия наред — инструментариум няма или има съвсем слаб ефект върху повишаването на растежа, поради което е станал поне отчасти неефективен. Същото, макар и с обратен знак, се отнася за страни в процес на догонване. Ако в тях се прилагат същите стратегии, както в страните, достигнали технологичната граница, това също не е ефективно решение. Ето защо всяка европейска стратегия трябва да предлага отговори на въпросите:

— как да се засилят както сближаването, така и върховите постижения, като при това се държи сметка за нивото на икономическо развитие;

— как да се определят цели и мерки, които отчитат хоризонталния характер на многобройни политики (например околна среда, иновации) и могат да бъдат прилагани ефективно въпреки необходимостта от координиране в тези области;

— как да се установи такова разделение на труда между Европейския съюз и държавите-членки, което да отчита логиката на системата;

— как приетите мерки да се направят задължителни и как да се санкционират отклоненията от тях.

4.7. Структурите и механизмите за такава политика в Европа са в голяма степен налице и трябва „само“ да бъдат използвани в подходящата форма и с подходящото съдържание. Що се отнася до съдържанието, ключовите параметри са известни и отдавна са предмет на дискусии. Това, което липсва, е политическата воля, за да се постигне ефективно въздействие върху реалната икономика и европейските общества.

5. Използвана литература

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006 г.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006 г.

⁽¹⁾ Принципно следва да се отбележи, че инвестициите в човешки капитал дават много високи резултати: ако средната продължителност на училищното образование се увеличи с една година, потенциалната производителност на икономиката би се повишила в дългосрочна перспектива с 6 % (De la Fuente, 2003 г.).

⁽²⁾ Въпреки че в течение на времето би трябвало редовно да се извършва преглед на това „разпределение на правомощията“, неговото разглеждане тук би надхвърлило рамките на становището (вж. Falk — Hölzl - Leo, 2007 г.).

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., *Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship*, Quarterly Journal of Economics, том 120, бр. № 2, стр. 701-728, 2005 г.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., *The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity*, NBER Working Paper 12027, 2006 г.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., *Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth*, Working Paper, Harvard University, 2005 г.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., *Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data*, 2006 г.

Aghion, P., Marinescu, I., *Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?*, 2006 г.

Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., *Ein innovatives Europa schaffen*, доклад на независимата експертна група по НИРД и иновации, сформирана след срещата на върха в Hampton Court, 2006 г.

Breuss, F., *Die Zukunft Europas*, in: BMWA, *Das österreichische Außenhandelsleitbild — Globalisierung gestalten — Erfolg durch Offenheit und Innovation*, Wien, 2008 г.

Cedefop, *Future skill needs in Europe, Medium-term forecast*, 2008 г.

De la Fuente, A., *Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales* (Заклучителен доклад за ЕК относно трудова заетост и социалните въпроси), 2003 г.

Falk, M., *Sectoral Innovation Performance, Evidence from CIS 3 micro-aggregated data*, Europe Innova, 2007 г., <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., *Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1*, WIFO-Weißbuch, 2006 г.

Falk, R., Hölzl, W., Leo, H., *On the Roles and Rationales of European STI Policies*, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., *What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?*, WIFO Working Papers, 2006 г., (273).

Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962 г.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006 г.

Gordon, R. J., *Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States*, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution“, Брюксел, 4 декември 2007 г.

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., *Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries*, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., *Innovation Modes: Evidence at the Sector Level*, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007 г., <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. *Final Sector Report Gazelles*, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008 г., www.europe-innova.org

Европейска комисия (ЕК), *Прилагане на Лисабонската програма на Общността: политическа рамка за укрепване на преработвателната промишленост в ЕС — към по-интегриран подход в областта на индустриалната политика на ЕС*. COM(2005) 474 окончателен, Брюксел, 5.10.2005 г.

Krueger, D., Kumar, K., *US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education*, Journal of Monetary Economics, 2004 г.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., *Motivating sectoral analysis of innovation Performance*, Europe Innova, 2007 г., <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Economic Policy, 18:36 9, 2003 г.

OECD, *Education at a Glance*, OECD, 2006 г.

Peneder, M., *Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors*, Europe Innova, Wifo, 2007 г., <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. , *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, 2004 г.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., *Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital*, Journal of Economic Growth, том. 11, № 2, стр. 97-127, 2006 г.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Преструктуриране и развитие на сектора на домакинските електроуреди в Европа и тяхното въздействие върху заетостта, изменението на климата и потребителите

(2009/С 100/12)

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

„Преструктуриране и развитие на сектора на домакинските електроуреди в Европа и тяхното въздействие върху заетостта, изменението на климата и потребителите“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 септември 2008 г. (докладчик: г-жа DARMANIN, съдокладчик: — г-н GIBELLIERI).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 86 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК счита, че силата на европейския сектор на домакинските електроуреди⁽¹⁾ е в способността му да произвежда висококачествени и устойчиви продукти; тази силна страна трябва да бъде подкрепена и разширена чрез подходяща европейска политика, основана на непрекъснати усилия и усъвършенстване в областта на технологичните иновации и на дейности за продължаващо обучение, за да се повишат уменията на работниците. Такава политика следва да насърчи разработването на енергийно ефективни домакински уреди с подобрена възможност за рециклиране. Цялостното въздействие върху околната среда, основаващо се на анализ на жизнения цикъл, следва да бъде сведено до минимум.

1.2 ЕИСК е твърдо убеден, че законодателството на Европейския съюз би могло да окаже пряко влияние върху конкурентоспособността на сектора, най-вече чрез предложението за разширяване на приложното поле на директивата относно екодизайна и предложението за преразглеждане на регламента за екомаркировката, водещи до повишена енергийна ефективност и намалени емисии на CO₂. По този начин ще се намалят заплахата и тенденцията към преместване на тази промишленост извън Европа, загубата на работни места и рискът от спад в потребителския интерес.

1.3 Надзорът на пазара е от ключово значение, за да се защитят европейската промишленост, работниците в този сектор, интересите на потребителите и околната среда. Надзорът на пазара следва да се извършва, като се прилагат следните мерки:

— предоставяне на повече ресурси от държавите-членки и ЕС⁽²⁾ с цел по-стриктен контрол на съответствието на продуктите

⁽¹⁾ Понятието домакински електроуреди включва хладилници, перални машини, съдомиялни машини, нагреватели, бойлери и всички електроуреди, които се ползват в домакинството.

⁽²⁾ Новата законодателна рамка (NLF), позната също като пакетът „Aural“, е последната серия от мерки в рамките на Програмата „По-добро законотворчество“ в областта на надзора на пазара, маркировката и одобрението на продуктите и бе приета от Европейския парламент и на Съвета на 23 юни 2008 г., http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index.en

със стандартите и законодателството на европейския единен пазар, и по-специално на вносните продукти,

— премахване на нелоялната конкуренция и дъмпинга. Анти-дъмпинговите мерки следва да бъдат внимателно проучени, за да не бъдат контрапродуктивни по отношение на европейската промишленост, като насърчават преместването ѝ извън Европа или увеличаването на вноса; те трябва да се прилагат не само спрямо продукта като цяло, но и спрямо неговите компоненти,

— да се преразгледа системата за етикетиране така, че да отразява напредъка в технологичните иновации без да се създава погрешна представа за промени в стойността,

— по-строг контрол с цел ограничаване на фалшификациите и разпространението на пиратски стоки като маркови и явлението на лошите имитации/копия,

— контрол върху етикетите и най-вече тези на вносните стоки, за да се установи, че твърденията са истинни, а не са подвеждащи.

1.4 ЕИСК счита, че промените в системата за етикетиране са от особена важност. Етикетът трябва да се актуализира винаги, когато появяването на по-ефективни от технологична гледна точка уреди доведе до по-високи стандарти. Системата трябва да е динамична, като новите продукти на пазара с по-добри характеристики се появяват под нов етикет, а не да се понижава класът, даден на оценените преди това уреди. Това преразглеждане трябва да е свързано с технологичните иновации, но да се провежда задължително в срок от 5 години съгласно Плана за действие относно енергийната ефективност. Особено важно е всички заинтересовани страни да са част от този процес на преразглеждане. Едновременно с това Комисията следва да насърчава прилагането на разпоредбите, за да направи този етикет в по-висока степен задължителен за производителите, вносителите и търговците на дребно.

1.4.1 С оглед на устойчивостта, за ЕС би било също така полезно да окаже влияние върху други страни, за да приемат високите стандарти, които самият ЕС възнамерява да приеме за вътрешния пазар, тъй като това би довело до потенциални икономии на енергия в световен план.

1.5 На европейския сектор на домакинските електроуреди може да се даде огромен тласък с въвеждането на насърчителни схеми в рамките на държавите-членки с цел стимулиране подмяната на домакинските уреди с по-модерни и енергийно ефективни, които вече се произвеждат от тази промишленост, но все още не са достатъчно популярни на пазара. Тази подкрепа трябва да се обмисли така, че да подпомага победните хора чрез подходящи финансови инструменти и да не е дискриминационна. Трябва да се извлекат поуки от успешния опит в Европа и извън нея.

1.6 Също така е целесъобразно да се засили подкрепата, оказвана на потребителите по отношение на сервиза и резервните части за домакинските уреди; да се осигури непрекъснато повишаване и актуализиране на уменията на работниците така, че да могат да предоставят ефективно и надеждно обслужване. Това може да доведе до увеличаване и/или запазване на заетостта.

1.7 ЕИСК счита, че политиката на ЕС трябва да улеснява прехода на промишлеността към по-иновативни продукти и свързаните с тях услуги, които са от стратегическо значение, поради въздействието им върху емисиите на CO₂ и енергийното потребление, като слънчеви панели, фотоволтаични системи, топлинни помпи, водородни клетки, микроинсталации за производство на електроенергия и климатични инсталации с висока степен на енергийна ефективност. Това ще допринесе за създаването на работни места и за по-голям избор на потребителя.

1.8 ЕИСК потвърждава отново, че успехът при изпълнението на препоръките, отправени във връзка с ефективното реструктуриране на сектора на домакинските електроуреди в Европа, за да може той да стане по-устойчив, може да се постигне в пълна степен само в случай, че се проведе задълбочен и ефективен секторен социален диалог на европейско равнище.

2. Контекст

2.1 Преместването на производството на домакински уреди не само към държавите в Централна и Източна Европа, но също към Русия, Турция и Китай, е най-наболелият проблем на сектора в момента. Всъщност преместването на производството се извършва не само в рамките на държавите-членки на ЕС, но цели подотрасли от производството на домакински електроуреди се преместват почти изцяло от Европа към Китай.

2.2 Предприятията тепърва откриват Русия, където в момента се създават нови заводи за перални машини и хладилници, а съществуващите предприятия от сектора на домакинските електроуреди бяха предмет на придобиване. В момента на руска територия се строят между петнадесет и двадесет завода за бяла техника. Това е от решаващо значение за гарантиране на навлизането на европейските производители на този пазар с

голям потенциал. Въпреки това следва да се обърне внимание на факта, че в бъдеще тези заводи може не само да обслужват националния си пазар, но и да изнасят продукцията си в Европа, в случай че не успеем да намерим решение на основните проблеми, свързани с европейския пазар.

2.2.1 Съществува също и потенциал за износ от страна на европейските производители в региони като Азия, Северна Африка и Близкия изток, където вече е налице тенденция за нарастване на износа на домакинските електроуреди от ЕС. Европейските производители могат да се възползват от сегашните условия, като например увеличаващата се средна класа в тези региони, доброто име на европейските продукти и т.н., за да навлязат в още по-голяма степен на тези потенциални пазари.

2.3 Все по-значителното навлизане на пазара на евтини продукти и на такива със съмнително качество задълбочава кризата в европейския сектор на домакинските електроуреди. Лошото качество, както и разликите в системите на данъчно облагане, предимствата на цената на работната сила и сравнително ниските транспортни разходи представляват опасност за установени производители в Европа.

2.4 Очевидно е, че Европа не може да се съревновава например с месечните заплати, плащани в Китай. Един хладилник или фризер, произведен в Китай, е несравнимо поевтин, а същото се отнася за обикновени компоненти като двигатели или компресори. Не може да се постигне конкурентно предимство, ако европейските продукти се продават само на основание на цената, а не на качеството. Силата на европейския сектор на домакинските електроуреди е в способността му да произвежда висококачествени продукти. Други конкурентни предимства са свързани с дизайна, гаранциите на продуктите, сервиза, съвместимостта на резервните части и ремонтните дейности. Тази силна страна може да се подкрепи и разшири чрез ясно изразена европейска политика.

2.5 Европейските заводи произвеждат хладилници и фризери, които попадат в енергийните класове A++, A+, A и B. Повечето от стоките, които се произвеждат в момента, попадат в класовете A+ и A. Стоките от клас A++ представляват помалко от 4 %.

2.6 Интересът, породен от енергийно ефективните хладилници сред потребителите, остава слаб. Според CECED (*Европейски комитет на производителите на домакинско оборудване*), европейските домакинства все още ползват около 188 милиона хладилници и фризери, които са на повече от 10 години. Старите уреди (от 1990 г.) консумират приблизително 600 kWh/годишно, уредите от клас A+ — приблизително 255 kWh/годишно, а уредите от клас A++ — приблизително 182 kWh/годишно. При сегашните цени и сегашните условия⁽¹⁾, един уред от клас A++ трябва да работи около 12 години, за да може потребителят да получи обратно вложените в покупките пари.

⁽¹⁾ Включително цената на енергията и на разходите за гориво.

2.7 Освен старите домакински уреди, европейските производители са още по-загрижени поради вноса на потенциално небезопасни, енергийно неефективни и ненадеждни продукти. Тези опасения са свързани по-специално с малки количества единичен внос на продукти, които се разпродават бързо на пазара на ЕС.

2.7.1 Вследствие на това, енергийните потребности на домакинствата представляват 25 % от общото търсене на енергия в ЕС, като потреблението на енергия от енергопотребяващите продукти в домакинствата отбелязва най-рязък ръст през последните години поради въвеждането на нови приложения и продукти.

2.8 Използването на материал от по-добро качество за магнитната сърцевина, заедно с оптимизация на дизайна на характеристиките на новите материали може да увеличи ефективността (до 15 %) на електрическите двигатели за домакинските уреди, допринасяйки значително за намаляване на потреблението на електроенергия от домакинствата.

2.9 Друго развитие, което Европейската комисия следва да подкрепи, е разработването на домакински уреди, лесни за поддръжка и рециклиране. Трябва да се отбележи, че европейските производители са положили значителни усилия в това отношение и рязко са намалили потреблението на електроенергия и вода на големите уреди. Оттогава обаче, все по-широка гама суровини се превръщат в проблем не само по отношение на околната среда, но също и по отношение на разходите. Това се отнася до стоманата, пластмасата, никела, хрома, медта и др. Цените на тези суровини и на петролните продукти нарастват. Онези, които съумеят да намалят съдържанието на тези суровини в даден продукт, имат значително конкурентно предимство. Възможностите, които нанотехнологиите и методите, свързани с анализа с жизнения цикъл предлагат на сектора на домакинските електроуреди за подобряване и оценка на подходящия избор на материали далеч не са достатъчно добре проучени, за да може да се получи такова конкурентно предимство.

2.9.1 Един от поводите за загриженост понастоящем е фактът, че в съответствие с настоящите разпоредби на Директивата относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО), реално не целият материал за рециклиране се връща на производителите, поради което те трябва да плащат разходите по рециклирането, но в действителност не получават рециклираните стоки.

2.10 Насърчаването на такива проучвания и по-нататъшната миниатюризация на компоненти като двигатели, радиатори, компресори и др. би трябвало да е цел на финансираната от Комисията политика в областта на научните изследвания. С оглед на това, разработването на уреди, за които са необходими минимални количества материали, означава разработването на по-подходящи за рециклиране домакински уреди. Рамковата директива на ЕС от май 2005 г. за екодизайна и нейните изисквания в областта на екологичния дизайн на енергийно

захранвани уреди, е важна отправна точка. Не е необходимо Европейската комисия да преоткрива собствените си политически инструменти, а по-скоро да усъвършенства съществуващите понастоящем. Това се отнася също така до прилаганото в момента етикетирание на енергията и потреблението. На фона на една все по-тежка енергийна криза и на оскъдните суровини Комисията следва да допълни това етикетирание със задължителна разпоредба относно пускането на продукти на пазара. В бъдеще само онези, които произвеждат висококачествени продукти, трябва да се допускат да продават домакински електроуреди на европейския вътрешен пазар: такава би била логиката на законодателни разпоредби, които изискват предприятията да произвеждат висококачествени и устойчиви домакински уреди.

2.11 Също така е целесъобразно чрез директива да се изисква от производителите и търговците на дребно да произвеждат и продават домакински уреди, които могат да бъдат поправени, като разполагат с готови резервни части за поправка и предлагат сервиз на клиентите. Европейските потребители очакват такъв сервиз и чрез предоставянето му европейските производители и търговци на дребно могат да се открийт на фона на производителите с ниски разходи, чиито продукти не могат да се поправят, а просто се изхвърлят и заменят с нови. Това не може да е в съответствие със стратегията за устойчиво развитие.

2.11.1 Във връзка с това ЕИСК очаква по-нататъшен дебат върху прилагането на Плана за действие ⁽¹⁾ на Комисията за устойчиво потребление и производство.

2.12 В сектора на домакинските електроуреди в Европа все още са заети около 200 000 работници. Секторът е в упадък от много години насам. През последните две десетилетия в Западна Европа са закрити около 57 000 работни места. Секторът на домакинските електроуреди се срива в Централна и Източна Европа след края на старата политическа система и оттогава в него са създадени само около 20 000 нови работни места.

2.13 В сектора на домакинските електроуреди, най-силно засегнати от преместването на производството извън Европа (Русия, Китай, Турция) са производствата на климатични инсталации и малки домакински електроуреди. В европейските заводи за хладилници/фризери все още работят около 23 000 души.

2.14 Преструктурирането в европейския сектор на домакинските електроуреди ще продължи през идните години. Неговият обхват ще зависи не само от пазарните и технологични развития, но също и от политическите решения и законодателните мерки.

3. Конкретни бележки

3.1 *Европейската политика трябва да намери отговор на четири проблема:*

⁽¹⁾ COM(2008) 397 окончателен (16.7.2008 г.).

3.1.1 Как да се гарантира, че този сектор няма да изчезне в полза на държави извън Европейския съюз. Ясно се очертава тенденция за преместване на производствените обекти и следователно трябва да се противодейства на прогнозираната и реална заплаха от загуба на този сектор в полза на държави, които не са членки на ЕС.

3.1.2 Каква форма да придобият структурните промени в Европа, за да се гарантира, че държавите от Западна Европа няма да изгубят научното си и техническо производство, ноу-хау и работните места, свързани с тях, като същевременно дадат възможност на държавите от Централна и Източна Европа да стабилизират в бъдеще възникващия си сектор за домакински електроуреди.

3.1.3 Как да се намери икономически обмислен отговор на рязкото увеличение на вноса от Азия на продукти с по-ниска стойност и с по-ниско качество в сравнение с европейските му еквиваленти или които не отговарят на стандартите на вътрешния пазар.

3.1.4 Как да се гарантира, че постижението да се създадат устойчиви уреди ще постигне очаквания успех на вътрешния пазар, така че да се увеличи търсенето на такива стоки и да се поддържат инвестициите в научноизследователската и развойна дейност за създаване на уреди, които оказват по-малко въздействие върху изменението на климата и устойчивостта.

3.2 Състоянието на промишлеността

3.2.1 Този сектор е напреднал промишлен сектор по отношение на постиженията в научноизследователската и развойна дейност в областта на енергийната ефективност. Доброволните споразумения бяха ефикасни и бяха спазени от сектора.

3.2.2 За съжаление обезкуражаващият фактор е, че секторът се нуждае от по-строга европейска политика, за да се гарантира, че усилията, положени в тази промишленост фактически водят до резултати. През миналата година производителите решиха да не подновяват доброволните споразумения, които в миналото имаха такъв успех.

3.2.3 На този етап надзорът на пазара е от жизненоважно значение. Трябва да се обмисли въвеждането на по-строг контрол, за да се гарантира, че продуктите на пазара действително отговарят на обещаното ниво и качество, поспециално по отношение на въздействието им върху изменението на климата.

3.2.4 Необходима е повече подкрепа от държавите-членки, за да се гарантира, че продуктите с особено висока ефективност, които се предлагат на пазара, наистина се приемат от потребителите. На продуктите от клас A++ все още се гледа като на продукти, които са прекалено скъпи и за които няма възвра-

щаемост на инвестицията, което води до пазар, на който предимно се избират уреди от клас A+. Стимулите могат да бъдат разнообразни и в държавите-членки и извън Европа вече съществуват примери, които могат да се посочат като добри практики ⁽¹⁾.

3.2.5 Подкрепата от държавите-членки и лоялната конкуренция трябва да вървят ръка за ръка със скоростта на технологичните иновации в рамките на този сектор на равнище държави-членки, а също така и на равнище Европейски съюз.

3.2.6 Търговците на дребно са важна част от веригата на доставките. Европейските търговци на дребно трябва да осъзнават в по-голяма степен различните последици от вноса на продукти, внасяни и продавани на вътрешния пазар. Освен това, мащабът на усилията в сектора биха били напразни, ако секторът за продажби на дребно продължи да внася и продава продукти, които не отговарят на стандартите и не са безопасни и устойчиви. В това отношение, ЕИСК счита, че все още има много да се направи за обучението на сектора за продажби на дребно в посока на повишаване на осведомеността за проблемите, свързани със сектора на домакинските електроуреди на вътрешния пазар и въпросите, свързани с устойчивостта на подобни уреди.

3.3 В социален аспект

3.3.1 Истината е, че при преместването на производството се губят работни места. Следователно известен брой работници остават с умения, които не могат да се използват, освен ако самият работник не се премести. Преструктурирането на промишлеността е жизнено необходимо за предотвратяване загубата на работни места и за да може тази промишленост да продължи да е привлекателна за най-добрите работници.

3.3.2 Секторът на услугите следва да се разглежда с дължимото внимание, и по-специално сервизното обслужване на уредите. Сервизният сектор трябва да продължи да процъфтява, като се гарантира, че висококачествените уреди наистина са поправими, а и че действително са налице резервни части, което прави възможна тяхната поправка.

3.3.3 Същевременно една обща европейска политика на ЕС и на държавите-членки би трябвало да насърчи прехода на сектора към производство на иновативни продукти, създаващи нови възможности за заетост. Този процес следва да бъде подпомаган от добре структуриран социален диалог между социалните партньори на европейско и национално равнище и на равнище предприятия. Индустириални отношения с европейско качество трябва да се гарантират и в новите производствени обекти, намиращи се в новите държави-членки на ЕС.

⁽¹⁾ **Италия:** 20 % от стойността на хладилници и фризери от класа A+ и A++, с таван от 200 евро, се приспада от облагаемите лични доходи.

Испания: схема за отстъпки — през 2008 г. клиентите, които закупят енергийнонеэффективни продукти, имат право на субсидии от 50 — 125 евро в зависимост вида на закупения уред.

Бразилия: федералните власти в Бразилия планираха да въведат програма за субсидиране закупуването на 10 милиона хладилници за социално слаби граждани. Потребителите трябва да предадат стария си хладилник, който обикновено консумира повече енергия, за да получат облекченията за закупуване на нов и по-икономичен хладилник.

3.3.4 Ефективният и постоянен секторен социален диалог на европейско равнище, както и надзорът на пазара и налагането на стандарти в цяла Европа са едни от основните фактори, които гарантират загубата на по-малко работни места.

3.4 Положението на потребителите

3.4.1 Потребителят трябва да се увери, че закупува висококачествени продукти, които са също така енергийно ефективни и следователно на потребителите трябва да се предоставя разбираема, достоверна и ефективна информация за качеството.

3.4.2 Схемата на етикетиране трябва да е по-динамична, като е свързана със система, която се развива и се актуализира заедно с иновациите в този сектор. Освен това на етикетите трябва да се упоменават стандартите за уредите и следователно тестването трябва да е по-строго и по-точно.

3.4.3 Надзорът на пазара е особено важен в държавите-членки, за да се гарантира, че уредите действително са толкова ефективни, както се посочва и че потребителят получава това, за което се платил.

3.4.4 Заслужава да се отбележи възможното отрицателно въздействие, което закупуването на нови домакински уреди може да окаже върху околната среда, в случай че потребителите запазят старите си уреди, успоредно с новите, като по този начин доведат до „ефект на бумеранг“.

3.4.5 Независимите проучвания сред потребителите са най-добрият начин за насърчване на ефикасните и ефективни домакински уреди. Такива проучвания биха гарантирали цялостно качество и стандарти за уредите, и факта, че основната функция на продукта се изпълнява правилно.

3.5 Състоянието на околната среда

3.5.1 ЕИСК признава, че този сектор също може конкретно да допринесе за опазването на околната среда, намаляване на емисиите на CO₂ и ограничаване на изменението на климата. В тази връзка ЕИСК препотвърждава позицията си, изразена в становището по собствена инициатива „Екологични методи на производство“⁽¹⁾, в което подчертава, че съществува възможност за растежа на един екологичен пазар в рамките на вътрешния пазар, като също отбелязва по-специално спецификите, свързани с етикетирането и жизнения цикъл на продуктите.

3.5.2 Трябва да се въведе краен срок от около 5 години, за да могат всички стоки, които не съответстват на „добрия стандарт“, да достигнат желаните стандарти. Например хладилниците, които след този краен срок не отговарят на конкретен минимален стандарт, според нас не би трябвало повече да се продават на европейския пазар. Това е в съответствие с плана за действие за енергийна ефективност, представен от Европейската комисия на 24 октомври 2006 г. („Продуктите, които не отговарят на приетите минимални изисквания, не могат да се предлагат на пазара“). Тези предложения също така съответстват на Директивата относно екодизайна и Регламента за екомаркировката.

3.5.3 Освен това е важно законодателството в областта на екодизайна да се прилага колкото се може по-скоро за всички съответни големи уреди и законодателството в областта на етикетирането на енергията да бъде преразгледано, като позволи да бъдат разработени бързо извънредно ефективни продукти. Такава би следвало да бъде законодателната рамка, която да изисква предприятията да произвеждат висококачествени и дълготрайни домакински електроуреди.

3.5.4 Що се отнася до настоящата енергийна политика на ЕС и с оглед на това, че механизмът за етикетиране сам по себе си не е достатъчен за постигане на енергийните цели, поставени от ЕС, ЕИСК насърчава Комисията да обсъди нови правни инструменти за постигане на поставените цели.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Становище ЕИСК (ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 1) докладчик: г-жа DARMANIN.

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Как социалното експериментирание може да послужи на Европа за изготвянето на публични политики за активно включване“

(2009/С 100/13)

В писмо от 5 март 2008 г. френското министерство на външните работи и европейските въпроси поиска от Европейския икономически и социален комитет във връзка с бъдещото председателство на Европейския съюз да изготви проучвателно становище относно

„Как социалното експериментирание може да послужи на Европа за изготвянето на публични политики за активно включване“.

По този повод, първите общи елементи бяха изложени от Върховния комисар за активна солидарност срещу бедността, който е инициатор на това искане

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 септември 2008 г. (докладчик: г-н BLOCH-LAINE, съдокладчик: г-н EHNMARK).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 66 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Искането за това становище е свързано с решението на френското правителство да организира през ноември 2008 г. в гр. Гренобъл конференция на тема „Социалното експериментирание в Европа“. Обявената цел е да се насърчат на равнище Общност и в държавите-членки взаимният интерес и използване на експериментирането като средство за разработване на публични политики в социалната област, а в случая в областта на борбата с бедността посредством „активно включване“. Тази конференция трябва да бъде съществен принос за развитието на „култура“ на експериментирането и да предостави възможност да се подготвят при необходимост и своевременно нови програми, които биха могли да бъдат подкрепени от Комисията. Следващите председателства — чешко и шведско, евентуално биха могли да предвидят, ако сметнат за необходимо, да продължат действията в тази насока.

1.2 За тази цел би било важно (според френското председателство), от една страна, да се познаят и популяризират по-добре настоящите практики на 27-те държави-членки в разглежданата област и, от друга страна, да се оцени тяхната важност и пътищата за усъвършенстване, възможностите за съвместно развитие, за популяризиране и разпространение. Изразеното очакване по отношение на планираните, в процес на изпълнение или вече осъществени проучвания, не е свързано с никакво условие относно мащаба им; желателно е да бъде предоставена информация относно многообразието от участници, формите на сътрудничество, законодателните рамки и практическите мерки. Целта е да се създадат в най-кратки срокове, които да бъдат едновременно амбициозни и реалистични, основите на европейска мрежа за върхови постижения, съдържаща актуализирана информация за оценените експериментални иновации.

1.3 С настоящото становище се цели, след като бъдат обобщени бележките и указанията, да бъдат изразени убежденията на Комитета и представени някои препоръки.

2. Бележки и указания

2.1 В загрижеността, на която се основава настоящото сезиране, няма нищо необичайно, спорадично или неочаквано. Развитието на социалното експериментирание в Европа (както и в САЩ, и Канада) е значително.

2.1.1 През последните десет години в редица страни от ЕС бяха реализирани отлични изследвания, проучвания и изследователски проекти в тази област. Бяха проведени, провеждат се и се подготвят многобройни важни и полезни международни заседания, работни срещи, семинари и колоквиуми.

2.1.2 Но понастоящем „социалното експериментирание“ все още в много отношения е **неясно понятие**: очертанията на огромния му и неизчерпаем обхват са неопределени; постоянно развиващото се съдържание е изключително разнообразно; наименованията на компонентите му понякога са твърде непонятни; и накрая, оценките на резултатите му често са твърде неясни (дори липсват) или са противоречиви, защото са двусмислени и спорни.

2.1.3 Разбира се, по темата често могат да се намерят доста интересни каталози, доклади, описания и бележки. Но доколкото е известно на Комитета, днес никъде не съществуват (освен ако не греша) — в министерства, децентрализирани публични органи, национални икономически и социални съвети, консултативни органи на Общността, координиращи организации на социални партньори⁽¹⁾ и на неправителствени организации и т.н. — истински регистри в методологичния смисъл на думата.

⁽¹⁾ Централни, федерални, конфедерални или други.

2.1.4 Естествено, във връзка с настоящата работа и в определените срокове, не беше възможно да се постави за цел изготвяне на дълъг списък на експерименти, които да послужат директно като модел за разработването на публични политики. Здравият разум подсказваше, че за изготвянето на кратко становище, чието наименование „проучвателно“ трябва да се разбира в буквалния смисъл (подготвително, предварително), следва да се подберат надеждни и полезни европейски източници – едните от институциите, други, идващи от неправителствени организации.

2.2 Понятието „социално експериментиране“ не винаги е присъствало в политическите насоки на ЕС. Без съмнение, в първата програма за борба с бедността (1975—1980 г.) то фигурираше под формата на мини-проекти. Втората програма (1985—1989 г.), както и третата (1989—1994 г.), бяха водени от желанието да изготвят доклади, отчитащи придобитият опит. Но терминът „експериментиране“ не беше подчертан като такъв. И накрая, въпреки че в съществените нововъведения след Договора от Амстердам и значителния напредък на Съвета от Лисабон е включено имплицитно желанието да бъдат разгледани съвместно примерите за „добри практики“, националните програми или планове за действие и съвместните доклади относно социалната защита отделиха много малко внимание на експериментирането. А „отвореният метод на координация“ не му посвещава почти никакво място и не предвижда усилия в тази насока.

2.2.1 И все пак, по отношение на този аспект на социалната политика на Европейския съюз, през последните години бяха постигнати значителни успехи. Голяма заслуга за това има Европейската комисия. Благодарение на две работни заседания с Генералната ѝ дирекция „Трудова заетост, социални дейности и равни възможности“, за което ѝ е особено признателен, ЕИСК успя да анализира забележителните резултати, постигнати с програмата EQUAL, програмата PROGRESS и „партньорски проверки“. Характерът и обемът на настоящото становище не позволяват подробно описание на тези инициативи.

2.2.2 Предвижда се изготвянето на преписка в срок, позволяващ използването ѝ по време на работата на горепосочената конференция в Гренобъл през ноември т.г. Преписката ще съдържа информация относно примери за успешно иновационно експериментиране. В нея ще бъдат посочени полезни информационни сайтове, които биха могли да бъдат ползвани.

2.2.3 Тук само можем да припомним, че програмата EQUAL, която действа в продължение на шест години (от 2002 до 2008 г.) и която вече приключи, инвестира 3 милиарда евро от Европейския социален фонд в социални иновации, свързани с пазара на труда и активната социална интеграция в редица държави-членки на ЕС. Тя спомогна за осъществяването на 3 480 партньорства с повече от 2 000 участници, като обхвана повече от 200 000 граждани в неблагоприятно положение. Това вероятно е най-добре обмислената и най-мощната програма за социални иновации, осъществявана досега в Европа.

2.2.4 Извън тези цифри трябва да се знае, че EQUAL и системата на партньорски проверки създадоха от името на ЕС нов корпус от методологични знания. Може би това е най-важното за в бъдеще. Някои от тези поуки са ясно изложени в наръчници. Поради тази причина ЕИСК счита, че е уместно да продължи оценяването на резултатите и приноса на тези програми в областта на социалното включване.

2.2.5 От друга страна, що се отнася до действията, посочени на този проучвателен етап, ЕИСК обърна особено внимание на областта на иновационното експериментиране във връзка с включването чрез икономическа дейност в рамките на комплексен подход. За тази цел той се консултира с мрежите от неправителствени организации и органи⁽¹⁾, които могат да представят по време на изслушване⁽²⁾ добре анализирани и оценени случаи на ефективни мерки, провеждани от европейски социални предприятия по отношение на интегрирането чрез труда. Комитетът е наясно, че областта на „активното включване“ е много по-обширна от този сектор. Но последният включва важни участници, чиито мрежи са добре организирани и с които беше важно да се проведат първоначални срещи без отлагане.

2.2.6 Събраната във връзка с горепосоченото изслушване (16 юни 2008 г.) информация и отчетът от изслушването също ще бъдат оформени в преписка и ще са на разположение в посочените по-горе срокове. Настоящото становище ще разгледа внимателно следните въпроси:

2.2.6.1. Редица експерименти, основаващи се на разнообразни новаторски идеи и проведени в различни правни системи, доведоха до много положителни резултати.

2.2.6.2. Във всички споменати случаи се наблюдава ефективно сътрудничество между различни и активно ангажирани заинтересовани лица.

2.2.6.3. В много страни законодателството призна и изготви рамка за проведените действия. Но в повечето случаи за това беше необходимо дълго време.

⁽¹⁾ Национален съвет за включване чрез икономическа дейност (CINAE), Европейска мрежа за борба с бедността (EAPN), EMES, Европейска мрежа на предприятията за социална интеграция (ENSIE), Европейска федерация на националните организации, работещи с бездомните (FEANTSA).

⁽²⁾ На 16 юни 2008 г. след подготвителното заседание от 22 април 2008 г. се проведе изслушване.

2.2.6.4. В тази област „факторът време“ е от съществено значение. На много места съществува силно безпокойство по отношение на дългосрочния характер на експериментите (краят на програмата EQUAL предизвиква силна загриженост). Възниква въпросът как да бъдат ангажирани по-трайно заинтересованите страни, и по-специално местните власти.

2.2.6.5. По отношение на оценката всички страни настояват върху необходимостта от цялостна преценка и контрол на съотношението между разходите и ползите от експериментите.

2.2.6.6. Всички считат, че ролята на европейските дейности е съществена както за предаването на ноу-хау, така и за устойчивостта на започнатите проекти.

3. Убеждения

3.1 Комитетът изразява убеждението си, че иновационното експериментиране представлява изключителен потенциал като инструмент за изготвяне на националните и транснационалните политики на Европейския съюз. Причините за това виждане могат да бъдат обобщени, както следва:

3.1.1 Безспорно се признава, че съвременните форми на бедност и изключване са станали толкова сложни, че дълго време беше трудно за тях да се правят анализи и предвиждания. За щастие, диагностиката, и по-специално тази, извършена благодарение на проучвания, насърчавани от Европейския съюз, отбеляза значителен напредък през последните години. Що се отнася, обаче, до средствата за решаване на проблема, продължават да са налице най-малкото множество неясноти и несигурност. В много страни проведените общи политики не постигнаха целите си. Общите средства, основаващи се на теоретични предположения, се оказаха неподходящи, неефективни, дори остарели и вредни, доста бързо след въвеждането им, или защото не се познаваха конкретно най-важните причини, спецификата и взаимовръзката между проблемите, които трябваше да бъдат решени, или защото отрицателните последици не бяха предвидени или открити навреме. Експериментирането по своята същност често спомага, използвайки наблюдението отблизо, за улесняване на доуточняването и корекциите и изобщо да се избегнат „погрешните добри идеи“.

3.1.2 Учените приоритетно използват метода, който философията нарича „индуктивен“ („Реалността се основава на това, което наблюдавам“). Обратният метод, наречен „дедуктивен“ („Реалността може само да съответства на това, което мисля“),

доведе до пропуски и грешки в областта на социалните политики (¹). Нека да заявим ясно — не става въпрос да препоръчваме тук отказ от цялостните политики и заменянето им чисто и просто с конкретни експериментални действия. Това би било абсурдно. Целта е да препоръчаме, когато това е възможно, по-широко използване на иновативното експериментиране за разясняване и подкрепа на изготвянето на цялостните публични политики. Става въпрос за разработване и оптимизиране на инструмент, който в рамките на нашия Съюз може да изпълнява роля на експериментална иновация в областта на управлението на държавите и институциите на Общността.

3.1.3 Често експериментирането би позволило по-добре от непосредственото повсеместно прилагане да се разбере как на местно равнище да бъдат насърчавани включването и желанието за сътрудничество на различните заинтересовани участници, като се отчитат възможно най-добре реалните нужди на хората.

3.1.4 То би позволило, без вредни последици и без да доведе до систематичен скептицизъм, да се упражни „право на грешка“.

3.1.5 „Социалното експериментиране“ трябва да се опира до голяма степен на съществуващите системи за социална солидарност и да бъде обезпечено от успешните идеи, както и от отговорността на заинтересованите участници. Същевременно, прибягването до експериментиране би улеснило укрепването и разширяването на обхвата на „Отворения метод на координация“.

3.2 Въпреки че подобни аргументи най-често се посрещат с одобрение, не трябва все пак да се пренебрегва фактът, че понякога се сблъскваме с недоверие и съмнения, които трябва да бъдат взети предвид и обсъдени, за да не се допусне противопоставяне или проваляне на полезни действия.

3.2.1 Най-често отправяните възражения в тази област са следните:

3.2.1.1 Самият термин „експериментиране“ е шокиращ, тъй като хората не са опитни зайчета; би било по-добре да се говори за „изследвания“ или, още по-добре, за „иновации“.

3.2.1.2 Изследванията в социалната област най-често са като лабораторни тестове — как да бъде избегнато това? Как да бъдат разграничени пародиите, илюзиите, изопачаванията, представянията в по-добра светлина, карикатурите, гетата?

(¹) Нека припомним, че много по-драматично и в съвсем друг мащаб идеологии и догматични учения от всякакъв вид са били в основата и продължават да са в състояние да предизвикат ужасни катастрофи.

3.2.1.3 Специфичните им особености по отношение на място и мащаб по принцип и неизбежно правят експериментите невъзможни за възпроизвеждане.

3.2.1.4 Съществува опасност експериментирането да послужи за алиби на публичните органи, вземащи решения, които не са особено склонни да провеждат общи реформи. Те могат да доведат до намаляване, дори премахване, на съществуващите мерки за социална защита.

3.2.1.5 Има опасност експериментирането да доведе до нечестни предимства в полза на определени лица, или в случай на прекратяване на изследванията да се създадат временни и краткотрайни ползи, които впоследствие да причинят големи разочарования.

3.2.1.6 Надеждни ли са протоколите за оценка?

3.3 С цел преодоляване на подобни възражения и недоверие, ЕИСК счита, че е от съществено значение строго да се дефинират експериментите, които могат да бъдат започнати и проведени с помощта и гаранцията на всички публични органи, вземащи решения.

3.3.1. По-горе беше споменато (параграф 2.1.2), че „социалното експериментиране“ е все още „неясно понятие“. И това не е казано с насмешка от страна на Комитета. Ако беше така, нямаше да е нито смешно, нито полезно, нито достойно, но не е такъв случаят. Комитетът е воден от желанието да допринесе за обединяване на обсъжданията, насочени към „разпръскване“, доколкото е възможно, на неяснотите около това понятие.

3.3.2 Първата стъпка в тази посока несъмнено е постигането на съгласие относно определението. Задачата се усложнява от наличието на съществени двусмислия, които изплуват отново и отново. Основното е да се разбере дали единствената цел на „социалното експериментиране“ е да утвърди съществуващите методи или да доведе до истински иновации.

3.3.3 Целта на Комитета беше да избегне затъването в прегледа на догматичен и семантичен списък с определения. Той насочи вниманието си върху две определения:

3.3.3.1 Първото е на водещ в областта американски институт⁽¹⁾. То включва четири етапа:

— определяне на случаен принцип на бенефициерите и на група за контрол („Random assignment“),

— механизъм за публична политика („Policy intervention“),

— механизъм за проследяване („Follow-up data collection“),

— оценяване („Evaluation“).

3.3.3.2 Второто определение е направено от френския орган, който е инициатор на искането за настоящото становище, и се предлага да бъдат включени следните елементи:

— иновация в областта на социалната политика, прилагана на първо време в малък мащаб предвид относителната несигурност от нейното въздействие,

— прилагане в условия, които позволяват оценка на въздействието,

— и от гледна точка на последващо повсеместно прилагане.

Второто определение се ползва с ясната и безрезервна подкрепа и предпочитание на Европейския икономически и социален комитет.

3.3.4 Нека още веднъж припомним, че идеите за експериментални иновации са в изобилие. Не липсват неясните добри намерения, с които „е постлан пътят към ада“. А най-голямата вреда, която може да бъде нанесена на идеята за „социално експериментиране“, би било да се улесни публичната поява на инициативи, обречени предварително на неуспех или на невъзможност за възпроизвеждане.

3.3.5 Програмата EQUAL послужи по-специално за изготвяне на правила и методи, позволяващи да се проучи кои са факторите за успех и кои — за неуспех. Комитетът подчертава и приветства тази дейност, извършена главно в интерес на ръководителите на Европейския социален фонд, но която може да послужи на всички местни или национални органи, вземащи решения и желаещи да дадат ход на иновационни експериментални проекти.

3.3.6 Вниманието би трябвало да бъде насочено действително само към експериментиране, което съдържа:

3.3.6.1 ясни подробности относно данните и датите;

⁽¹⁾ Институт URBAN.

3.3.6.2 точно планиране на използваните средства;

3.3.6.3 изрично и действително ангажиране, постоянно сътрудничество от страна на различните участници: публични власти, изследователи, социални партньори, други участници от гражданското общество (фондации, кооперации, взаимоспомагателни дружества, асоциации и т.н.);

3.3.6.4 механизми, целящи осигуряване на активно и реално участие на „целевата група“ на експеримента от етапа на планиране на проекта до провеждането и оценката, като по този начин се гарантира „съвместно разработване“ на експериментите и политиките. В европейската култура човешките същества не са основно „лица, получаващи социални помощи“, „потребители“, „данъкоплатци“, „управлявани“, „клиенти“, „избиратели“ и т.н. Те са **личности**;

3.3.6.5 система за наблюдение и преди всичко за оценка – изградена на методологична основа в истинския смисъл на думата, и ясно анонсирана преди започването на мероприятиято; тази система трябва да включва реални проучвания на въздействието, да предвижда намесата на надеждни оценители и да бъде замислена така, че да позволява по-специално сериозна оценка на устойчивостта на резултатите;

3.3.6.6 правилна оценка на възможностите за възпроизвеждане на изследванията (като се има предвид, че даден неподлежащ на трансфер проект може да включва много поучителни сами по себе си елементи и компоненти).

3.3.7 Вече дългият списък с предварителни условия не може да гарантира във всички случаи успеха на даден експеримент. Предварително трябва да се приеме, че съществува риск от неуспех, освен ако не се реши по принцип да се забрани прибягването до експериментиране.

4. Препоръки

4.1 Общи насоки

4.1.1 Нито експериментирането, нито иновациите са реално част от европейската социална стратегия, а следователно и от „Отворения метод на координация“. Все пак през последните години се обособиха елементи на концептуално сближаване: идеята за модернизирването на социалната политика; оценяването като един от ключовите фактори за добро управление, взаимното

обучение и трансферът на добри практики. На 2 юли 2008 г. Комисията прие обновената социална програма, която включва важно съобщение за развитието на Отворения метод на социална координация. В текста се подчертава, че PROGRESS ще подкрепя „социалното експериментиране“. Но целта е да се продължи и да се отбележи напредък по този път и е важно да се гарантира, че принципите, които ръководеха програмата EQUAL ще бъдат действително включени в бъдещото управление и функциониране на Европейския социален фонд. В допълнение към вече проведените дейности нищо не пречи да се предвиди и да се препоръча Европейският социален фонд и, от друга страна, структурните фондове да се мобилизират в областта на иновационните програми за активно включване.

4.1.2 ЕИСК препоръчва да се помисли за подход, концепция, които да бъдат в по-голяма степен интегрирани в многобройните и различни европейски програми, така че да насърчават в по-голяма степен иновационното „социално експериментиране“ в областта на сближаването и социалното включване. Пример за такива програми са: „7-та рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност“, някои програми за регионално развитие („Jeremie“, „Jaspers“, „Микро кредити“), някои програми за развитие на селските райони (като програмата „Leader“), а също и програми относно устойчивото развитие.

4.2 Въпреки че проектите за „социално експериментиране“ в областта на борбата с изключването се осъществяват главно по инициатива на участници на местно и национално равнище, действията на европейските институции, и по-специално на Комисията, могат да бъдат засилени и да окажат решаваща подкрепа. В този смисъл настоящият момент е благоприятен.

4.3 За тази цел е важно да се насърчава по-доброто познаване на реалностите в тази област в 27-те държави-членки на Съюза. Това е, впрочем, една от основните грижи, мотивирали изготвянето на настоящото становище, което, предвид графика и обхвата на материята, можеше единствено да подготви основата за следващите разработки по темата, което всъщност беше и желанието на Европейския икономически и социален комитет.

4.3.1 По тази тема Комитетът не препоръчва създаването на поредната обсерватория, която следва класическия институционален модел. Той счита, че такова сложно и скъпоструващо решение би било продуктивно само привидно. ЕИСК препоръчва настоятелно създаването на структура под формата на наблюдаваща европейска мрежа, която да има за задача разработването

и споделянето на знания за опита, естеството, съдържанието, реда и условията, поуките, резултатите от проведеното експериментиране в държавите от Съюза. Тази структура трябва да включва различни участници: изследователски организации, партньори по съвместни проекти (политически, икономически, социални и други партньори). Важно би било Европейският съюз да бъде движеща сила при въвеждането, координирането и устойчивото развитие на такава една мрежа. Тази роля би трябвало да се изпълнява под ръководството на Комисията. Ако бъде поканен, ЕИСК с удоволствие би участвал в този проект, изпълнявайки ролята си на „мост“ към „организираното гражданско общество“ в рамките на своите възможности.

4.3.2 Комитетът препоръчва ефективно използване на вече съществуващите източници: доклад на EQUAL, партньорски проверки, области, познати на неправителствените организации⁽¹⁾.

4.3.3 Комитетът препоръчва да бъдат взети активни мерки с цел в плановете за национални програми и съвместните доклади да се включи информация за развитието, постигнато по отношение на иновационните социални експерименти.

4.3.4 Парламентът и Съветът биха могли заедно, систематично и най-малко веднъж годишно да организират срещи, посветени на „социалното експериментиране“, като се отдава преимущество последователно на една или друга област на действие. В случая, би могло да се предвиди включването на съвместни дейности в тази област в програмата на Европейската година за борба с бедността и социалното изключване.

4.3.5 Би било разумно да се увеличи броят на местните европейски срещи от типа на „заседанията за партньорските проверки“.

4.3.6 Целта на направените препоръки е да се окаже подкрепа за постепенното изготвяне на „карти“ на териториалните проекти за активна интеграция, които евентуално биха получили подкрепата на Общността и които биха могли да бъдат предвестници на социални експерименти в транснационален мащаб. Редовното регистриране на успешните експерименти, на добрите практики, би могло да насърчи един полезен процес на общостен обмен и предаване на опит на равнище Европейски съюз.

⁽¹⁾ В това отношение може да бъде използван Комитетът за връзка между неправителствените организации и ЕИСК.

4.4 Комитетът изразява настоятелното си желание за в бъдеще да бъдат предоставени на разположение бюджетни кредити от порядъка на тези, отделени за EQUAL.

4.5 Показателно е и прави чест на самите експерти и отговарящите за EQUAL, че наблягат върху необходимостта от провеждане на обсъждания и проявяване на далновидност по отношение на „социалното експериментиране“ и на най-добрия начин, по който Европейският съюз да задълбочи участието си и да обогати знанията си, по-специално що се отнася до осъществимостта, възможността за възпроизвеждане и етичните правила. Комитетът препоръчва, с цел да се помогне за по-нататъшното развитие на този въпрос, Комисията да предложи на Съвета изготвяне на доклад, разглеждащ от всички важни страни въпроса за очакваната добавена стойност от „социалното експериментиране“ в Европа, като хвърли светлина и върху отговорите на следните въпроси:

4.5.1 Липсва яснота относно разстоянието, което толкова често разделя социалното експериментиране от неговото признаване и най-вече неговото повсеместно прилагане. Тази граница не се дължи на случайности, инциденти, банални незначителни събития. Тя е израз на „пропастта“, която ги разделя. Ето защо е необходимо да се проведат задълбочени обсъждания по този въпрос.

4.5.2 Трябва ли да бъдат точно определени изискванията за мащаб, за да бъдат посочени случаите на социално експериментиране и иновации, заслужаващи внимание?

4.5.3 Трябва ли да бъдат уточнени концептуалните линии, които разграничават това, което заслужава да се нарича иновация от онова, което не е? Ако да, как?

4.5.4 Експериментирането в областта на включването е насочено основно към поправяне на вече доказани злини; т.е. функцията му е да лекува. Как, напредвайки по този път, да отделим повече място на превенцията, като се опитваме все повече да предусещаме предизвикателствата на бъдещето (демографски, икономически, социологически ...), които все още не са очевидни.

4.5.5 Как да разширим още повече полето на партньорствата между лицата, заинтересовани от активното включване? Как по-специално да бъде развита синергия между асоциации, стартиращи предприятия и предприятия по общото право с цел разработване и усъвършенстване на истински пътища за включване? Как да бъдат укрепени и увеличени връзките между изключването и включването в рамките на развитието на корпоративната социална отговорност (КСО)? Трябва ли да се препоръчват идеи като например сътрудничеството с работническите съвети? Или искането към предприятията, в които работят над определен брой работници, да публикуват годишен отчет по въпросите от този вид?

5. Заключение

5.1 Понастоящем „социалното експериментиране“ е едно от важните предизвикателства, пред които е изправено управлението на публичните власти, централизирани и децентрализирани, на държавите, както и това на Европейския съюз. Това е сложен, взискателен и подлежащ на усъвършенстване методологичен път, който обаче може да се окаже полезен в дългосрочен план.

5.1.1 ЕИСК подчертава, че глобалните публични политики не могат в никакъв случай да бъдат заменени от отделни експериментални действия. Комитетът счита, че по-честото прибягване до новаторско експериментиране би могло да спомогне за изясняване и улесняване на изготвянето на тези политики.

5.2 Европейският съюз е оправомощен да определя рамки за националните и местни политики. Това е една от най-важните му задачи. В дадения случай — борбата с бедността и за активно включване. Той вече започна и проведе първи, смели и правилни действия. Но може да стигне много по-далеч в интерес на служенето на обществото, на бъдещето на Европа и с оглед на значението, което обществото отдава на този въпрос.

5.3 ЕИСК препоръчва, като отдели необходимото време и средства за това, за да не се създават илюзии, Европейският съюз да се ангажира изрично да стимулира, подпомага и подкрепя още по-активно иновационното социално експериментиране в многобройни, деликатни и съществени за политиките на включване области.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Етично и социално измерение на европейските финансови институции“

(2009/С 100/14)

На 25 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище по собствена инициатива относно

„Етично и социално измерение на европейските финансови институции“ (становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 2 октомври 2008 г. (докладчик: г-н IOZIA).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 122 гласа „за“, 23 гласа „против“ и 45 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и препоръки

1.1 Последното развитие на финансовата криза, непредвидимо и неочаквано поради огромния размер на загубите или поради очевидното безсилие на регулаторните инструменти, създадени за защита на пазара, тоест за защита на спестовните влогове, предприятията и инвеститорите, налагат необходимостта въпросът да бъде разгледан по специфичен и задълбочен начин, към което апелира и съдържанието на настоящото становище. Фалитите, наблюдавани в целия свят, спасяването на банки и застрахователни компании, които изглеждаха изключително стабилни, предизвикаха тревога и безпокойство у милиони европейски граждани.

1.1.1 Европейският съвет от 15 и 16 октомври 2008 г. беше посветен главно на финансовата криза и изрази своята решимост за предприемане на съгласувани действия, насочени към защита на европейската финансова система и вложителите. След Еврогрупата, Съветът изцяло одобри принципите, определени на заседанието в Париж от 12 октомври и насочени към запазване на стабилността на системата, към засилване на надзора в европейския финансов сектор, по-специално в транснационалните групи, към подобряване на координацията на надзора на европейско равнище, оказване на подкрепа на важните финансови институции, избягване на фалитите и гарантиране на депозитите на спестителите.

1.1.2 Освен това, Съветът призова за ускоряване на процеса, свързан с директивата за регулиране на дейността на агенциите за кредитен рейтинг, с директивата за гарантиране на депозитите и призова държавите-членки да приемат мерки за предотвратяване на факта възнагражденията на мениджърите и правото на получаване на акции, особено във финансовия сектор, да доведат до поемането на твърде големи рискове или прекаленото съсредоточаване върху краткосрочни цели.

1.1.3 Съветът изтъкна безпокойството във връзка с необходимостта от оказване на подкрепа на растежа и заетостта, и призова за извършването на дълбока реформа на международната финансова система, която да се основава на принципи на прозрачност, банкова стабилност, отговорност, интегритет и световно управление, както и предотвратяване на конфликт на интереси.

1.1.4 От дълго време насам, без да бъде чуто, ЕИСК призоваваше към действия за засилване на регулаторните инструменти, както и за сътрудничеството между контролните органи, координирането и хармонизирането на мерките за осъществяване на надзор. Той предупреди за прекалените рискове, които европейската и международната банкова система поемат, поддържани от аномалните системи за възнаграждение, основаващи се на краткосрочни резултати, което принуждава действащите лица от сектора да провеждат необмислени кампании за продажба на високорискови продукти.

1.1.5 Независимо от финансовите скандали, които засегнаха и Европа, нищо конкретно не беше свършено и едва днес, когато размерът на кризата би могъл да доведе до драматични последици за цялата икономика, се отчита фактът, че обещанията за необуздан и безотговорен капитализъм, за безмерен и неограничен растеж са били лъжливи и предвещаващи дълбока криза.

1.1.6 Моделът навлезе необратимо в последната си фаза. ЕИСК призовава политическите институции най-сетне да поемат своята отговорност като:

— засилят целите и обхвата на намесата на регулаторните органи,

— забранят възможността за притежание на капитали, кредити и ценни книжа, които не са отразени в счетоводния баланс,

— засилят и уеднаквяват дейността на националните регулатори,

- наложат по-подходящи и прозрачни стандарти за дейността на хедж фондовете, на инвестиционните банки, на структурираните офшорни инструменти, използвани за извършване на финансови дейности, на държавните инвестиционни фондове и на фондове, инвестиращи в капиталови инструменти (equity funds), подлагайки ги на надзор от страна на органите и определяйки естеството и качеството им на „предприятия“, към които се прилагат действащите законодателни разпоредби, както това беше поискано от Европейския парламент,
- променят системата на данъчно облагане, избягвайки стимули или отстъпки при наличието на високи рискове или на прекалено задължняване,
- създадат Европейска агенция за кредитен рейтинг,
- управляват системата за възнаграждения на топ-мениджърите, на стимулите за продажба на финансови продукти, неподходящи за операторите, както понастоящем се изтъква и от Съвета,
- контролират нерегламентираните пазари,
- адаптират капиталовите изисквания относно комплексни финансови продукти и деривати.

1.1.7 ЕИСК е убеден, че изключително дълбоката финансова криза и желаното окончателно поражение на „казино-капитализма“ могат да предоставят възможността за приемане на по-подходящи мерки за запазването в бъдеще на финансовата система и в същото време — за нов подем в икономиката. Необходими са общи усилия, за да се преодолее рискът, поразен от кризата, обхванала финансовата сфера, да се разпростре в цялата реална икономика. Извършването на инвестиции в инфраструктурите, на „зелени“ инвестиции като тези, свързани с енергийната ефективност, възобновяемите източници, иновациите и научните изследвания могат да спомогнат за поддържане на търсенето. Един нов Европейски фонд, чието управление би могло да се повери на ЕИБ с гаранции от страна на държавите-членки, би могъл да реши проблема с блокирането на финансирането на икономиката, особено на онези икономически сектори, които повече от другите се нуждаят от дългосрочни и средносрочни инвестиции.

1.1.8 ЕИСК оценява извършеното досега от държавите-членки, Европейската централна банка и Съвета и приканва всички европейски институции да докажат своята сплотеност и способност за бързи действия в тази толкова драматична за гражданите, работниците и предприятията ситуация, за да се възстанови възможно най-скоро правилното функциониране на европейската и световна финансова система.

1.1.9 ЕИСК призовава, освен необходимите финансови мерки за постигането на тази приоритетна цел, да се положат и всички възможни усилия за задържане на последващата икономическа криза.

1.1.10 Стотици милиарди евро са мобилизирани за спасяване на банките: ЕИСК би искал да се вложи същата енергия и готовност за спасяването на системата на предприятията, и особено на малките и средните предприятия, чрез поддържане на търсенето и също чрез увеличаване на заплатите и пенсиите, за да се избегне рецесията бързо да се превърне в депресия.

1.2 Богатото разнообразие в предлагането на финансови услуги може да бъде сравнявано с разнообразието в природата. Защитата на биоразнообразието днес е тема, към която постоянно е насочено вниманието на гражданите. Защитата на „биоразнообразието“ на доставчиците на финансови услуги също е елемент от културното и социално наследство на Европа, който не бива да се разхишава, а напротив — би трябвало да бъде съхранен, предвид огромната социална стойност, която представлява. Етичното и социално измерение на европейската финансова система би трябвало да бъде укрепено и опазено.

1.3 Член 2, параграф 3 от Договора от Лисабон постановява: „(Съюзът) работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Той защита богатството на своето културно и езиково многообразие и следи за опазването и развитието на европейското културно наследство“.

1.4 Европейските институции и държавите-членки ще трябва да се ангажират с насърчаване и подкрепа на етичното и социално измерение на финансовия пазар, както и неговата конкурентоспособност. „Социална пазарна икономика също така означава и социално справедлива икономика“⁽¹⁾; или „Социалната пазарна икономика позволява на икономиката да постигне своята крайна цел, която е благоденствието и добруването на всички хора, като ги предпазва от лишението“⁽²⁾.

1.5 Когато отправи своето предложение за създаването на европейски комитет на високо равнище, който да отговори на кризата на финансовите пазари, да посочи нови правила и да се бори с „иррационалните финанси, които не може да допуснем да ни управляват“, г-н Jacques Delors изтъкна, че неотдашната криза е „провал на недобре регулираните или нерегулирани пазари и ни показва още веднъж, че те не са способни да се саморегулират“.

1.6 Неотдашната криза показва, че освен че са част от историческото и културно наследство на Европа, плурализмът и „биоразнообразието“ във финансовата система са необходими за съществуването на инициативи с етично/социално съдържание, както и важни фактори за повишаване на конкурентоспособността и намаляване на риска от повсеместна криза на финансовите системи.

⁽¹⁾ A.F. Utz, *Etica economica* („Икономическа етика“), San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999 г.

⁽²⁾ Konrad Adenauer, *Memorie 1945—1953*, Mondadori, Milan, 1966 г.; английско издание *Memoirs*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1966 г.

1.7 Икономическият растеж отвъд определени граници и без възможността за задоволяване на други нужди не увеличава човешкото щастие. Доминиращата роля на спекулативните финанси в реалната икономика трябва да бъде ограничена и пренасочена към по-разумно поведение, което е социално устойчиво и приемливо от етична гледна точка.

1.8 Ето защо трябва да бъде изтъквана ролята на етичните и отговорни към общото благо финанси. По този повод, Европейският икономически и социален комитет посочва, че има основания да се смята, че подходът „отгоре надолу“ на икономиката е неподходящ, тъй като опитът показва, че е за предпочитане инициативите със социален характер да се зараждат отдолу.

1.9 Етичното измерение не принадлежи на точно определен тип дейност. Важната и доказана роля на спестовните каси и различните кооперативни движения за насърчаването на етико-социални инициативи, и за благоприятстване на развитието на местните системи, заслужава специално внимание. Независимо от признанието на тази роля в Договора за създаване на Европейската общност, много са страните, които не я признават и не я защитават открито. Трябва да се положат усилия за постигане на по-систематично и широко признаване на този начин на обществено управление. Неотдавнашните действия против кооперативното движение, подети от страна на Италия, Испания, Франция и Норвегия пред Европейската комисия, при липсата на подходящо европейско законодателство, свидетелстват за тази нужда.

1.10 ЕИСК е на мнение, че законодателната рамка никога не е неутрална спрямо поведението на организации или на отделни лица. Въз основа на тази констатация, ЕИСК смята, че в една система, която вече насърчава определено поведение, идеята да се систематизира и разшири принципът, според който, при наличие на етични и социални инициативи, би било подходящо да се предложи система на компенсации, отговаря на критериите за справедливост и рационалност на публичната дейност в икономиката и в обществото.

1.11 Всеки път, когато е възможно да се покаже, че дадена организация се отказва поне частично, но структурно и постоянно, от критерия за максимизиране на печалбата, за да насърчи инициативи от етичен или социален характер, би трябвало към нея да може да се прилага данъчен или регулаторен режим, поне отчасти различен, с изключение на основните правила за пруденциалност, от общия. В някои държави-членки етичните инвеститори вече ползват дерогация от банковата директива: необходимо е да се работи за разширяването на този принцип за всички държави.

1.12 ЕИСК се пита дали инициативи от етичен и социален характер, провеждани от организации, основно ориентирани към

печалба, би трябвало да ползват данъчни или регулаторни предимства. Когато организация, ориентирана към печалба, подеме инициатива, която по своята структура е различна от основната дейност на тази организация, то не би трябвало да съществува съмнение относно уместността да се предостави компенсация спрямо обичайното третиране. От друга страна, ако инициативите не се различават по своята структура от основната дейност, е необходимо задълбочено да се обсъди дали е уместно да се въведе система за компенсирание.

1.13 В много пазарни сектори се отделя малко внимание на социалните аспекти. Корпоративната социална отговорност дава предимство на постоянния и съвместим растеж, който зачита човешкото и екологичното достойнство. Бонусните системи, обаче обвързани единствено с количеството продукция, а не толкова с качеството на услугата, пораждаат голямо недоволство сред клиентите и сред подложените на голямо напрежение служители, страдащи от „бюджетна треска“ вследствие на непрекъснатия търговски натиск.

1.14 ЕИСК счита, че е подходящо систематично и целенасочено да се приложи т. нар. „пропорционален принцип“, според който дребен посредник с ограничена дейност не може да бъде подложен на същите законодателни ограничения, както една сложна мултинационална организация, като разбира се, е необходимо да се запазят същите гаранции по отношение на пазара. Правилата се приемат, за да защитават пазара.

1.15 Гарантирайки, че държавите-членки няма да приемат мерки, предизвикващи нарушаване на конкуренцията, Европейската комисия може да благоприятства защитата на разнообразието на предлагането на финансови, банкови и застрахователни услуги. Правилата относно държавните помощи би трябвало да отчитат тези аспекти.

1.16 Казино-капитализмът и турбо-капитализмът набелязва големи промишлени и финансови дружества, които бяха раздробени чрез серия от продажби и сведени до бледи сенки на самите себе си, а хиляди работници, семейства, акционери и икономиката като цяло станаха жертви при „разрушаването“ на истинската стойност на тези предприятия, причинено от подобни операции, които оставят след себе си само разруха.

1.17 В настоящото становище, ЕИСК отново изтъква необходимостта да се направи така, че икономиката да служи на човешкото, както заявява един велик икономист⁽¹⁾: „По-голямата опасност е подчиняването на вярата на нуждите на съвременната индустриална система. [...] Те се състоят във факта, че технологиите винаги са нещо добро; че икономическият растеж винаги е нещо добро; че фирмите трябва винаги да нарастват; че потреблението на стоки е главният източник на щастие; че безделието е порок, и че нищо не трябва да застава пред приоритета, който отдаваме на технологията, растежа и увеличеното потребление“.

⁽¹⁾ John Kenneth Galbraith, *Liberty, Happiness ... and the Economy* („Свобода, щастие... и икономика“), *The Atlantic Monthly*, юни 1967 г.

2. Въведение

2.1 Етика и социален импулс

2.1.1 Гръцката мисъл е положила стабилна основа за западната цивилизация и ние можем да се възползваме от нея, за да определим, най-напред, „етичната“ и „социалната“ концепции.

2.1.2 Според Аристотел, целта на етиката е благоденствието на човека, не разбирано в абстрактен смисъл, а като пълната съвкупност от блага, които могат да бъдат придобити и постигнати чрез действия. Най-висшата форма на щастието е в добродетелните постъпки.

2.1.3 Щастието е в същото време най-доброто, най-красивото и най-приятното от всички неща, но тези характеристики не трябва да бъдат разглеждани поотделно, както е в напписа от Далос:

„а) От всички неща, най-красивото е справедливостта,

б) най-полезното е здравето,

в) но най-приятното е да се постигне това, което се желае,

г) Тъй като всички тези свойства принадлежат на най-добрите дейности: и тях, или една — най-добрата — от тях, ние откъждествяваме с щастието.“ (Аристотел, „Никомахова етика“, книга I).

2.1.4 Философията може да ни помогне да разберем как, заедно с абсолютната действителност на етиката, могат да съществуват относителни действителности, задоволяващи тези социални групи, малки или големи, които споделят една и съща идея за щастие, и се обединяват, за да се стремят към него.

2.1.5 Множество различни видове етика и ценности съществуват съвместно и представляват богатата история на човечеството във всичките ѝ различни проявления, включително тези, които неотдавна станаха известни като „икономика на щастието“. Тя, изхождайки от емпирична гледна точка, систематично изследва естеството на щастието и възможните начини за неговото постигане.

2.1.6 Беше доказано, че икономическият растеж, без едновременно растеж на други фактори на удовлетворението, не увеличава личното щастие. Напротив, „Отвъд определена граница, икономическият растеж не води до по-голямо щастие. Все по-нарастващото потребление изисква все повече работа, за да бъде платено за него, и все повече време, прекарвано на работното място. Това е за сметка на човешките взаимоотно-

шения — а тъкмо тези взаимоотношения са основният източник на щастие.“⁽¹⁾

2.1.7 Редица проучвания на Евростат наистина показаха, че докато доходът на глава от населението в Европа е нараствал без прекъсване през последните 25 години, нивата на щастие са останали на практика непроменени. Много сходни резултати са получени и в САЩ.

2.2 Финансовата криза от 2007—2008 г. и последиците от нея

2.2.1 Продължаващите сътресения, които разтърсват финансовите пазари от февруари 2007 г. насам, като засегнаха водещи финансови и банкови институции, вече заемат водещо място в дневния ред на международните политически дебати.

2.2.2 Въздействието на ипотечната криза в САЩ беше разширено и усилено от факта, че много дългове, класифицирани като „високорискови“ — т.е. малко вероятно да бъдат изплатени — бяха групирани чрез процес на секюритизация в по-големи дългови „пакети“ при пълна липса на прозрачност за размера или обхвата на проблема. Резултатът е, че операторите остават притежатели на несигурни и девалвирани ценни книжа.

2.2.3 Тази несигурност предизвика по-нататъшна загуба на доверие във финансовата система, което пък имаше вредни последици за предприятия, които разчитат на постоянен поток от евтин кредит.

2.2.4 Спекулативните или хедж фондовете бяха първите жертви на финансовата криза, дори тези, управлявани от големи търговски банки. Много европейски банки се оказаха с голяма част от американските високорискови ипотечни кредити (subprimes) в своите сметки. Някои известни със своето благоразумие германски банки бяха засегнати особено силно, но „заразата“ се разпространи и към имунизирани финансови институции, за които стойността на парите рязко се повиши. Това беше причината, поради която „Northern Rock“ едва не фалира.

2.2.5 Случаят със Société générale (SOGGEN) е отчасти свързан с финансовата криза, която започна миналото лято, а отчасти — с известна тенденция операторите на финансовите пазари да бъдат насърчавани да поемат прекомерни рискове, които могат да се изразят както в значителна печалба, така и в огромни загуби в случай на непредпазливост. Това показва сериозната липса на процедури за упражняване на вътрешен контрол в това учреждение и оставя съмнение в практиките на цялата банкова система в тази област.

⁽¹⁾ Luca De Biase, *Economia della felicità* („Икономика на щастието“), Feltrinelli, 2007 г.

2.2.6 Това е „казино-капитализъм“, където за съжаление фалиралата банка всъщност са спестителите, и особено най-дребните, които по един или друг начин трябва да платят сметка, за която не са отговорни, служителите (над 100 000 закрити работни места във финансовия сектор досега, като предстоят още ⁽¹⁾), и гражданите, чиято сигурност е намалена, и които се питат дали финансовата система продължава да бъде надеждна.

2.2.7 Отчетените досега загуби възлизат на 400 млрд. долара, и според надеждни оценки се очаква да достигнат границата от 1 200 млрд. долара ⁽²⁾. Естествено, засегнати са едрите институционални инвеститори и пенсионните фондове, но икономическата система като цяло е тази, която поема тежките последствия, като повишаването на разходите и намаляването на наличността на паричните средства, последващото повишаване на цените и на инфлацията и отражението му върху забавянето на икономиката. Това е „порочна спирала“, засягаща всички икономически дейности. В някои държави-членки вече се говори за рецесия.

2.2.8 Вярно е, че европейската финансова система беше по-скоро жертва, отколкото извършител, с някои отделни и ограничени изключения. Но също така е вярно, че растящият превес на финансите върху икономиката, преследването на все по-сложни средства за нарастване на възможностите за печалба, все по-агресивната роля на спекулативните фондове, и появата на държавни инвестиционни фондове с огромни ресурси, изтласкаха реалната икономика в една все по-маргинална роля. Това също показва слабостта на националните системи за надзор, неефективността на структурите за сътрудничество между различните органи, и бъдещата безпокойство роля на агенциите за кредитен рейтинг, включително на тези, занимаващи се с т.нар. „оценка на етиката“ (които даваха положителни оценки на дружества като Пармалат (Parmalat), притежаващо отличен кодекс за поведение).

2.2.9 Тази криза засегна всички участници на пазара, независимо дали техният спекулативен профил е висок, нисък или не съществува. Пазарната интеграция е достигнала до такава точка, че никой не може да се обяви за предпазен от отрицателни последици. Проблемът е, че само загубите се поделят с останалите, а печалбите неизменно остават в ръцете на спекулантите.

3. Европейската финансова система

3.1 Банки

3.1.1 Банките представляват централния елемент, свързващ финансовите посредници. В някои страни те оказват силно влияние върху реалната икономика, като упражняват власт,

която се простира отвъд икономическата сфера, въздействат върху развитието на териториите и предприятията, и увеличават своите възможности за печалба.

3.1.2 Въпреки че всички банкови дружества работят в пазарен контекст и като цяло всички предлагат едни и същи услуги, простиращи се от изцяло стандартизираните до силно специализираните, те са с много различен произход, който продължава да оформя облика им и до днес.

3.1.3 Редом с търговските банки и инвестиционните банки, заемаша преобладаващо място на пазара, широко разпространени са и спестовните банки, чийто замисъл е да предлагат на градските общности — и най-вече на по-бедните им членове — ръка за помощ в решителни моменти. Първите спестовни банки от този вид са учредени в Германската империя в началото на XIX век, но много от тях са били вече съществуващи благотворителни заложни къщи, създадени през XV век, които продължават дейността си под ново име. Със 160 милиона клиенти и 980 хиляди служители, днес те представляват около една трета от пазара на дребно. Примери за дейности, включващи спестовните банки, са „Die Zweite Sparkassen“ в Австрия и „Parcours confiance“ във Франция.

3.1.4 Едно движение за спестявания на селяните и занаятчиите пуска корени в някои отдалечени региони и селски области, основано на идеите на Friedrich Wilhelm Raiffeisen, в противовес на лихварството. През 1864 г. той основава първата институция за земеделски кредит Darlehnskassenverein. Популярните банки, също основани на кооперативни принципи, възникват като резултат от идеите на Franz Hermann Schulze-Delitzsch, който основава първата Vorschussverein (взаимоспомагателна каса) през 1850 г. Именно на тази основа се развива силното движение на кооперативните кредити и на популярните банки, чийто дял в ЕС днес възлиза на над 20 %, с над 140 милиона клиенти, 47 милиона членове и 730 000 служители.

3.1.5 Тази историческа бележка показва, че гражданското общество винаги е отреждало на банките роля в икономическата система, която поне отчасти се различава от ролята на другите стопански сектори. От тях винаги се е очаквало да преследват и етични и социални цели, а не само печалби.

3.1.6 Съществен аспект, който финансовият сектор трябва да отчита, е по-широкият достъп до финансовите услуги. Докато в развиващите се страни едва 20 % от населението има достъп до кредит, тази цифра се увеличава на успокоителните 90 % в Европа. Това обаче все още не е достатъчно, тъй като останалите 10 % може да станат жертва на доста сериозна форма на дискриминация.

⁽¹⁾ Източник: UNI, United Network International – Женева, 2008 г.

⁽²⁾ Бюлетин на Banca d' Italia № 52, април 2008 г.

3.2 Застраховане

3.2.1 Докато първите съвременни банки датират от началото на XV век в Италия, където през 1406 г. е основана Banco di San Giorgio, а някои от тях — като Monte dei Paschi, основана в Siena през 1472 г. — продължават да работят и до днес, началото на застраховането е поставено много по-рано. Първите видове застраховане датират от периода между 2-ото и 3-ото хилядолетие пр. н.е., в Китай и Вавилон. Гърците и римляните са първите, които въвеждат концепциите за застраховане на живота и здравето, с техните „благотворителни общества“, които плащали за медицинско лечение, семейни надбавки, и дори за погребения. Гилдиите от средновековието са имали същото предназначение. Договорът за застраховка, който няма за цел инвестиции, е измислен в Генуа през 14 век (1374 г.). По този начин натрупва състоянието си Edward Lloyd, който през 1688 г. отваря кафене на Tower Street в Лондон, в което чести посетители са собственици на кораби, търговци и морски капитани — идеалното място за срещи на хора, които желаят да застраховат плавателен съд и неговия товар, и на тези, които искат да имат финансов дял в начинанието. Първата застраховка против пожар е въведена от Nicholas Barbon с неговата компания „Fire Office“ през същия период, след опустошителния Лондонски пожар от 1666 г., изпепелил 13 200 къщи.

3.2.2 След начинанието на Lloyd (което, технически погледнато, не е застрахователно дружество), застрахователният модел се разпространява в цяла Европа и се появяват застрахователните дружества. Развитието на съвременните застрахователни дружества е свързано с модерната теория на вероятностите, чийто предвестници са Паскал и де Ферма, но също и Галилей. В застрахователните кръгове започват да работят взаимопомогателни органи, принадлежащи на собствениците на полици, с други думи, на техните преки клиенти, а не на акционерите. През миналия век се появяват кооперативни застрахователни субекти, които заеха важна позиция в някои страни, поради способността им да предлагат висококачествени продукти на пазара като цяло. Подобно на кооперативните банки, взаимозастрахователните дружества са тясно свързани с местните икономически системи и внасят съществен принос за тяхното развитие, включително и като реинвестират значителна част от тяхната добавена стойност.

3.3 Етично банкиране и застраховане

3.3.1 През последните години се появили етични банки и застрахователни дружества, насочени към поддържане на бизнес отношения и оказване на финансова подкрепа само на тези предприятия, които отговарят на строги изисквания, основани на ценностите, в съответствие с общността, която е създала тези банки и застрахователни дружества. Примери за такива „ценности“, които са мярка за сравнение в тази област, са изискванията по отношение на екологичната устойчивост, безкомпромисната позиция спрямо пазара на оръжие и непрекъснат ангажимент за недискриминация от всякакъв вид.

3.3.2 „Етично“ финансиране и микрофинансиране

3.3.2.1 Етично финансиране означава финансова дейност, подкрепяща човешки, социални и екологични инициативи в

светлината на етична и икономическа оценка на тяхното въздействие върху околната среда и обществото, провеждана с главната цел да предоставя финансова подкрепа за съответните дейности или дори, чрез микрокредитния инструмент, за отделни хора.

3.3.2.2 Микрофинансирането е изградено от банки, работещи с дребни суми и специализирани в работата с бедните слоеве от населението, които нямат достъп до традиционната банкова система. То е известно най-вече със своето присъствие в третия свят. Не бива да се забравя обаче, че западните страни също имат важна традиция в микроспестяването (докато микрокредитирането е било по-маргинално, например с някогашните заложни къщи): евтините многогодишни депозити са пример за микроспестяване.

3.3.2.3 Етичният финансов бизнес се провежда според следните принципи ⁽¹⁾:

- а) недискриминиране между получателите на инвестиции въз основа на пол, етнически произход, религия или имуществено състояние, като кредитът във всички негови форми се счита за човешко право,
- б) достъп за най-бедните, основан на валидността на различни форми на лични, категорични или общностни гаранции, които са равнопоставени с имуществените гаранции,
- в) ефективност, която в областта на етичното финансиране не се определя според печалбите, а според провеждането на икономически жизненоважна и общественополезна дейност,
- г) участие на спестителите в решенията, взимани от предприятието, събиращо средствата, или чрез показване на предпочитания за това накъде да бъдат насочени средствата, или чрез демократични механизми за участие във вземането на решения,
- д) пълна прозрачност и достъп до цялата информация, поради което е необходимо спестяванията да са поименни, а клиентите да имат правото да бъдат информирани за това как работи финансовата институция и за нейните решения за кредитиране и инвестиране,
- е) отхвърляне на забогатяването, основаващо се само на притежаването и търгуването на пари, така че лихвените проценти да бъдат държани на възможно най-справедливо ниво въз основа на етични и социални, както и на икономически оценки,

⁽¹⁾ Демокрация на участието: дефинициите са изведени от проучване, финансирано от бюджетния отдел на област Лацио.

ж) изключване на финансови връзки с икономически оператори или дейности, които пречат на човешкото развитие и допринасят за нарушаването на основните човешки права, каквито са например производството и търговията с оръжие, производство, което силно уврежда здравето и околната среда, или дейности, основани на експлоатацията на деца или потискането на гражданските свободи.

3.3.2.4 Етично застраховане означава застрахователна дейност, основана на следните принципи ⁽¹⁾:

- а) взаимност, разбираана като връщане към първоначалния замисъл на застраховането като инструмент за солидарност между лицата, които не са претърпели загуби, и лицата, които са понесли загуби и трябва да бъдат компенсирани,
- б) застраховаемост, разбираана като гарантирана за всички застрахователна защита срещу възможни злополуки, без несправедливо разграничение въз основа на възраст, възможно увреждане или други социални затруднения,
- в) прозрачност, разбираана като яснота на договора и възможност за проверка на критериите, използвани при определяне на премиите,
- г) създаване на ползи за местния район,
- д) еднакво зачитане на достойнството на лицата, сключващи договор.

3.3.3 Етично инвестиране

3.3.3.1 С етичното инвестиране се цели да се финансират инициативи в областта на околната среда, устойчивото развитие, социалните услуги, културата и международното сътрудничество. Подборът на акциите не се извършва единствено според традиционните финансови критерии, а се основава и на критерии за социална отговорност, като качеството на трудовите правоотношения, опазването на околната среда, прозрачността.

4. Корпоративна социална отговорност

4.1 Дирекциите на Комисията „Предприятия и промишленост“ и „Социални въпроси“ сътрудничат със сдружения на работодателите в някои тематични области. Една от тях е поддържащата информация за спестителите, която да им помогне по-добре да разберат механизмите, управляващи финансовите пазари и наличните продукти. Инициативите за финансово образование

наистина представляват един социално отговорен начин спестителите да бъдат научени да избягват инвестирането в продукти, които не подхождат на техните очаквания и рисков профил.

4.2 Участието на заинтересованите лица в инициативи, свързани с корпоративна социална отговорност, все още е ограничено до много малък брой предприятия и, отчасти, до дейности, насочени към заинтересованите страни като цяло. Въпреки че предстои да бъде извървян дълъг път, цели сектори, като например популярните и кооперативните банки, спестовните банки, застрахователните кооперативи и взаимоспомагателните дружества възнамеряват да разширят и подобрят своите дейности.

4.3 Един от възникналите проблеми е свързан с начините за стимулиране на висшите мениджъри и инвестиционни банкери. Те би трябвало да бъдат преразгледани и намалени до разумно равнище, което отговаря адекватно на печалбите и резултатите на дружеството. Служителите и потребителите, засегнати от финансовата криза, осъждат прекомерно високите възнаграждения на висшите мениджъри, които допринасят за увеличаването на техните трудности. Тези възнаграждения често остават изключително високи, независимо от това дали резултатите са положителни или не.

4.4 Новите модели за управление на финансовите дружества, насочени към извличане на максимални печалби за много кратко време, отчасти дължащи се на тримесечните оценки на постиженията, понякога довеждат до безотговорно поведение, както беше наблюдавано в неотдавнашните случаи на финансови скандали в няколко държави-членки. За разлика от тях, корпоративната социална отговорност се стреми да направи печалбите стабилни и устойчиви във времето, като разчита на материалните и нематериални активи на дружествата, които във финансовите дружества често са представлявани от своите служители и връзките си с клиентите, основани на доверието.

4.5 ЕИСК би желал повсеместно да се приемат кодекси на поведение в духа на корпоративната социална отговорност. От съществено значение е тези кодекси да са проверими и проверени, за да се избегне повторението на случаите на създаване на отлични кодекси на поведение, подписани и разпространявани от ръководители, злоупотребили със стотици хиляди спестители, както това се случи при най-сериозните финансови скандали от последните години ⁽²⁾.

5. Местни банки и развитието на местните икономики и МСП

5.1 Различните видове банки се конкурират на един и същ пазар, предоставяйки основно един и същ вид услуги. Икономическата ефективност е изискване за всички, без значение дали са публични дружества с ограничена отговорност, частни банки, стремящи се главно да осигурят премии на акционерите, или други дружества, ориентирани по-скоро към икономическото и социалното развитие на районите, в които работят, със специален акцент върху въпроса за достъп до кредитиране, към не толкова заможната клиентела, към укрепване на МСП и подпомагане на по-уязвимите социални групи и отдалечените и най-отдалечените райони.

⁽²⁾ На подобни лица дори е била присъдена степен „*honoris causa*“ със следната обосновка: „с поет ангажимент на местно, национално и международно равнище за смело, упорито, креативно, вископрофесионално и далновидно изпълнение на задълженията си на ръководител на предприятие, съчетано с етично поведение, което опровергава онези, наистина не много на брой лица, които смятат, че на практика етика и икономика са две несъвместими понятия“.

⁽¹⁾ Пак там.

5.2 Изглежда, че темпът на растеж на местната икономика се увеличава значително в онези райони, където местната банкова система е най-добре развита. Също трябва да бъде подчертано, че в много страни местните банки се учредяват най-често под формата на спестовни каси и кооперативни дружества, които реинвестират значителна част от печалбите си в своя местен район.

5.3 Банковата система носи двойна отговорност: на нивото на дружеството — да увеличи бизнес ефективността на кредитните предприятия, измервани не само според тяхната доходност, но също и според иновативния им капацитет, качеството на използвания човешки капитал; а на териториално ниво — отговорността да допринесе за местното развитие, което се измерва не само с размера на отпуснатите кредити, но също и според способността да се инвестира в подбора на проекти и в оценката на потенциалните предприемачи и предприятия. Това може да бъде определено като териториална ефективност. Ефективността на управлението би трябвало да бъде поставена в служба на териториалната ефективност: няма смисъл да има ефективни банки, ако те не допринасят за местното развитие ⁽¹⁾.

5.4 В дружествата за предоставяне на поръчителство и гаранция, които също са организирани на европейско равнище, МСП откриха инструмент, който ефективно улеснява достъпа до кредит на своите членове. Тези дружества улесняват инвестиционния кредит за малките и средни предприятия, които не разполагат с личните гаранции, изисквани от структурите за финансиране за установяване на стабилни банкови отношения.

6. Ролята на лицата, разработващи политиката

6.1 ЕИСК посочва, че в тази област един интервентски подход отгоре-надолу е неподходящ, тъй като опитът показва, че е за предпочитане инициативите на социална и етична основа спонтанно да се появяват отдолу. Всяка „активна“ намеса би могла да задуши и да отклони спонтанния дух, който е основната гаранция за „биоразнообразието“ в икономическата и финансовата система. В същото време, обаче, ЕИСК счита, че лицата, разработващи политиката, трябва да избягват да действат по такъв начин, че да възпрепятстват съществуващите инициативи или спонтанното появяване на нови инициативи.

6.2 ЕИСК няма твърдо становище по въпроса дали инициативите от етичен и социален характер, идващи от страна на типично ориентирани към печалбата организации, би трябвало да ползват данъчни или регулаторни предимства. Тук трябва да бъдат разграничени две доста различаващи се ситуации.

6.2.1 Една организация с търговска цел поема инициатива, която е структурно отделна от обичайния ѝ предмет на дейност (напр. операцията „Point Passerelle“ на Crédit Agricole). В този случай не трябва да има съмнения дали е подходящо да бъде отпусната компенсация в сравнение с обичайното третиране.

6.2.2 Една организация с търговска цел поема инициатива, която не може да бъде структурно отделена от обичайния ѝ предмет на дейност. Проведени са много дебати за това дали е уместно въвеждането на система за компенсации при такива обстоятелства. Застъпниците за данъчна, финансова или регулаторна компенсация изтъкват, че положителният страничен ефект от инициативата оправдава специалното третиране. Други обаче се противопоставят на този възглед поради две основни съображения: само инициативи, проведени при автономен икономически баланс (т.е. в които може да бъде гарантирана достатъчна печалба) могат да устоят във времето. Още повече, че истинското етично и социално действие би трябвало да бъде на безкористна основа, а не подтиквано от регулаторни, финансови или данъчни преференции. Етичното и социалното действие всъщност носи „самоудовлетворение“: само фактът, че се прави добро, би трябвало да удовлетворява този, който го прави.

6.2.3 ЕИСК смята, че компенсиранието за етични и социални инициативи вече е призната практика във всички системи. Данъчното законодателство позволява приспадане на разходи, само когато те са били направени по необходимост при генерирането на прихода. Този принцип, (в рамките на определени ограничения и условия, разбира се), не се прилага, когато разходите се състоят от дарения за благотворителни или общественополезни организации. В този случай е позволено приспадане от облагаемия доход, въпреки че разходът не е необходим за производството.

6.2.4 ЕИСК също така счита, че законодателната рамка никога не е неутрална по отношение на поведението на организации и физически лица. Въз основа на това съображение ЕИСК счита, че в една система, която вече насърчава определени видове поведение, въвеждането на принципа за систематично и повсеместно прилагане на система за компенсации към всички етични и социални инициативи отговаря на критериите за справедливост и рационалност, приложими към ролята на публичните власти в икономиката и обществото.

6.2.5 Предложеният от ЕИСК принцип изисква компенсацията да не бъде предназначена пряко за институциите, а по-скоро в полза на техните етични и социални инициативи. ЕИСК счита, че това, само по себе си, не е нередно: етиката и икономиката не могат да бъдат разделени, като се постави изискване за истински етични да се считат единствено инициативи, които не носят икономическа полза на техните автори. Това в крайна сметка би довело дотам, етичните инициативи да бъдат отъждествявани само с даренията с благотворителна цел или с проявите на щедрост.

7. Финансово компенсиране и облагане

7.1 ЕИСК приветства инициативите в тази посока. Този подход може също да бъде обоснован от икономическа гледна точка. Поради ред причини, възникващи от политически решения, ограничения на публичните финанси или икономически стимули, през последните 10-20 години „социалната“ държава беше ерозирана. На икономическия растеж не може да се разчита като на единственото средство за предотвратяване на сериозен спад в благосъстоянието на хората; трябва да бъде оставено място и за инициативи отдолу-нагоре.

⁽¹⁾ P. Alessandrini (2003 г.), „Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni“ („Банките между ефективността на управлението и териториалната ефективност: разсъждения“).

7.2 Пример за законова уредба, която благоприятства публично-частната интеграция с цел да продължи да се гарантира държава на благоденствието на високо равнище, е начинът, по който Нидерландия е структурирала сектора на здравното застраховане. Докато, от една страна, застрахователите са задължени да застраховат всички граждани, от друга страна, те имат достъп до система за публични компенсации за по-големите рискове, които трябва да поемат. Нидерландският пазар поде също и примерни инициативи за улесняване на достъпа на серопозитивните лица до застраховка „живот“.

7.3 Белгия предлага интересен пример за финансово компенсиране с цел улесняване на достъпа до основни финансови услуги. Един междубанков фонд предоставя компенсации на посредниците, които предлагат по-лесен достъп до услуги: на практика това означава, че по-рестриктивните посредници са нетни вносители във фонда, докато техните колеги с по-отворен подход са нетни бенефициери.

7.4 Що се отнася до данъчните облекчения, вече съществува една широко разпространена система на преференции за кооперативите, преследващи цели за взаимно подпомагане.

7.5 Един пример на законодателство за уреждане на данъчни облекчения за организации, които имат изключително социални цели, е ONLUS (организации с нестопанска цел в обществена полза) от Италия.

8. Уредба

8.1 Правилата налагат разходи и ограничения, които са в тежест на работата на предприятията и посредниците. Намесите през последните 20 години бяха насочвани към осигуряването на равнопоставеност. Като поставиха всички сравними заинтересовани страни (напр. банки, застрахователни дружества и т.н.) при равни условия, правилата послужиха като инструмент за засилване на конкуренцията и икономическата ефективност. Ако този принцип бъде приложен прекалено строго и без необходимите корекции, той се превръща в непреодолима пречка пред започването и осъществяването на етични и социални инициативи. Рискът може да бъде сведен до минимум чрез систематичното и целенасочено приложение на „принципа на пропорционалност“, според който един малък посредник, извършващ прости транзакции, не може да бъде подложен на същата регулаторна тежест, както една сложна многонационална организация.

8.2 Всеки път, когато може да бъде доказано, че дадена организация се е отказала, поне отчасти, но на структурна и постоянна основа, от принципа за извличане на максимална печалба, за да подпомага инициативи от етично или социално естество, тя трябва да получи правото спрямо нея да се прилагат данъчни и регулаторни правила, поне отчасти различни от обичайните. В някои държави-членки, етичните инвеститори вече имат право на дерогация от Банковата директива: трябва да бъдат положени усилия този принцип да бъде разширен за всички държави-членки.

8.3 Въпреки отдаденото му от Договора за създаване на Европейската общност признание, някои държави-членки все още не го признават изрично и не го защитават. Трябва да бъдат положени усилия за осигуряване на по-систематично и по-широко признаване на метода на общественото управление.

8.4 Като гарантира, че държавите-членки не приемат мерки, които биха нарушили конкуренцията, Европейската комисия може да помогне за запазване на разнообразието в предлагането на финансови, банкови и застрахователни услуги. Този аспект трябва да бъде отчетен в правилата за държавни помощи.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията Европейски съюз — Бразилия“

(2009/С 100/15)

На пленарната си сесия на 16 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, реши да изготви становище по собствена инициатива относно

„Отношенията Европейски съюз — Бразилия“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 30 септември 2008 г. (докладчик: г-н BARROS VALE; съдокладчик: г-н IULIANO).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 116 гласа „за“, и 1 глас „въздържал се“.

1. Резюме

1.1 Настоящото становище прави преглед на развитието на отношенията между ЕС и Бразилия и на новата политическа и икономическа роля, която превръща тази страна във все по-важен актьор на международната сцена.

1.2 През 2007 г. беше прието новото Стратегическо партньорство ⁽¹⁾ между ЕС и Бразилия, чиито параметри бяха уточнени на Първата среща на върха на държавните и правителствените ръководители ЕС — Бразилия на 4 юли 2007 г. С настоящото становище ЕИСК внася някои препоръки към предложенията, залегнали в Съвместния план за действие, който развива темите на Стратегическото партньорство, а именно: участие и икономическо и социално сближаване, икономическо и търговско сътрудничество, образование, научноизследователска и развойна дейност, социален диалог, околна среда, изменение на климата и биогорива, имиграция.

1.3 Що се отнася до ролята на ЕИСК, в становището се предлага създаването на Кръгла маса на гражданското общество ЕС — Бразилия, подобно на тези, които вече съществуват с Индия и Китай. Негов партньор в този нов орган ще бъде бразилският Съвет за икономическо и социално развитие, сходна бразилска институция, създадена през 2003 г. от президента г-н Lula da Silva. Освен това в становището се правят предложения относно бъдещия състав и работа на въпросната кръгла маса и се посочват темите, които според ЕИСК трябва да фигурират в дневния ред и които включват: икономически, социални и екологични въпроси; многостранни отношения; тристранно сътрудничество между Европейския съюз, Бразилия и трети страни; ролята на Бразилия за интегрирането на Меркосур и за отношенията ЕС — Меркосур.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Към стратегическо партньорство между ЕС и Бразилия“, COM (2007) 281 окончателен, 30.5.2007 г.

2. Мотиви за изготвяне на становището

2.1 Подобно на практиката от миналото по отношение на Китай и Индия, настоящото становище има за цел да подготви създаването на „Кръгла маса на гражданското общество ЕС — Бразилия“, като представи позицията на ЕИСК относно самата кръгла маса.

2.2 Следва да се отбележи, че планираната кръгла маса се вписва в по-широката стратегия на ЕС, която стои в основата на Стратегическото партньорство между ЕС и Бразилия, както е видно от заключенията от срещата на върха ЕС — Бразилия, проведена в Лисабон, в които се насърчава сътрудничеството между Европейския икономически и социален комитет и бразилският Съвет за икономическо и социално развитие (СИСР) като част от институционалното изграждане на отношенията между двете страни ⁽²⁾.

2.3 В становището се разглежда състоянието на отношенията ЕС — Бразилия към настоящия момент, а също така и тяхната предистория и бъдещи перспективи, като е поставен акцент върху ролята на Бразилия в Меркосур и в международната общност, по-специално върху въпросите, които пряко или непряко влияят или определят отношенията на Бразилия с ЕС на всички равнища.

2.4 Тази инициатива на ЕИСК обхваща бъдещата работа и основните теми, които, според Комитета, би трябвало да определят същността и дейността на кръглата маса. Тя следва да послужи като документ на европейското организирано гражданско общество, който да бъде взет под внимание в рамките на срещата на върха между ЕС и Бразилия, насрочена за декември 2008 г., на която се очаква създаването на тази кръгла маса да получи политическа подкрепа.

⁽²⁾ Среща на върха ЕС — Бразилия, Лисабон, 4 юли 2007 г. — точка 16 от Съвместната декларация – PR 11531/07 (Presse 162).

3. Рамка на дейността

3.1 Предистория

3.1.1 От края на периода на колонизацията до наши дни Бразилия запазва добри отношения с всички европейски държави. Следователно идеята да се структурират отношенията между ЕС и Бразилия съдържа един единствен нов елемент — самият ЕС, който интегрира, цени и се стреми да развие в по-голяма степен систематичната и непрекъсната организация на сътрудничеството между двете географски области в дългосрочен план.

3.1.2 В рамките на това сближаване бяха организирани редица инициативи с цел да се формализират отношенията на различните равнища. Примери в това отношение са междуинституционалното споразумение на ниво организирано гражданско общество, подписано през юли 2003 г. между ЕИСК и СИСР, и предшестващото го рамково споразумение за сътрудничество между Европейската икономическа общност и Федеративна република Бразилия от 1992 г. СИСР, с който ЕИСК поддържа тесни връзки, съществува от май 2003 г. В момента той се председателства от президента на републиката и се състои от 102 членове ⁽¹⁾.

3.1.3 Въпреки усилията на двете страни, задълбочаването на отношенията, по-специално в социално-икономически аспект, не беше развито в желаната степен. По всичко личи обаче, че 2007 г. беше годината на възобновяване на отношенията, особено в нетърговски план. Състояха се различни инициативи ⁽²⁾, работата по които следва да се развие още по-интензивно през 2008 г. и да даде конкретен израз на Стратегическото партньорство между ЕС и Бразилия, съгласно съобщението на Комисията от май 2007 г. Въпреки това, интензивното развитие на двустранната интеграция между държавите-членки и Бразилия в сферата на икономическите и бизнес отношения се отличава от бавния темп на общото сътрудничество и сътрудничеството в другите конкретни области между ЕС и Бразилия. Инвестициите на европейските страни в Бразилия, търговското и промишленото сътрудничество, сътрудничеството в помощ на развитието и диалогът между действащите лица в социалната сфера са положителни примери, които обосновават една по-ясна и по-активна роля на гражданското общество, с цел гарантирането на социално измерение в развитието на икономическите и социалните отношения.

3.1.4 Накрая, провеждането на срещата на върха на 4 юли 2007 г. в Лисабон предостави солидна основа за институционализиране на двустранните отношения на най-високо политическо

равнище, като въведе механизми за устойчив диалог, които дават надежди за един нов, плодотворен етап от развитието на взаимоотношенията. Този нов етап се състои също така и в засилването на секторните политически диалози, в отговора на различните настоящи и бъдещи световни предизвикателства, в разширяването и задълбочаването на търговските и икономическите взаимоотношения и в сближаването между народите на Европа и Бразилия.

3.1.5 Както се отбелязва в съобщението на Комисията, Стратегическото партньорство между ЕС и Бразилия може да допринесе активно за укрепване на „положителното лидерство на Бразилия на световно и регионално равнище“. В този смисъл стратегическото партньорство следва да се разглежда като фактор, който допълва и ускорява процесите на регионална интеграция, по-специално на Меркосур, и на преговорите на същия с Европейския съюз за подписване на споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур, както и на движението, насърчавано от Съюза на южноамериканските нации (UNASUR).

3.2 Контекст

3.2.1 Със своето население и мащаба на територията (граничи с почти всички южноамерикански държави) и икономиката си, Бразилия е една от основните сили на международната сцена днес. Страната играе основна роля в изграждането на Меркосур и в Латинска Америка като цяло и се утвърждава във все по-голяма степен като един от най-важните световни участници (БРИК ⁽³⁾) в преговорите относно правилата на световната търговия през новия век. Бразилия, която разви своя модел по подобие на европейското икономическо и социално развитие, изигра също така главната роля в определянето на политическото и социалното измерение на стратегиите на Меркосур, които са много сходни с тези, следвани в процеса на европейската интеграция.

3.2.2 Предвид амбициозните цели на отношенията ЕС — Бразилия, особено в сферата на икономическата и социалната интеграция, изглежда необходимо институционалното подсилване на бразилската структура, която осигурява контакта с ЕС, за да могат да се подобрят ефективността и резултатите на стратегическото партньорство, към което се стремят и двете страни.

3.2.3 Понастоящем, в отношенията си с ЕС, Бразилия залага повече на търговските и икономическите аспекти, какъвто е случаят с биогоривата, с тристранното сътрудничество (ЕС, Бразилия и развиващите се страни), с позицията и действията ѝ „на страната на“ ЕС по отношение на изменението на климата и в сферата на науката и технологиите.

⁽¹⁾ Социалните партньори съставят приблизително половината от СИСР. В състава му влизат още представители на частни фондации, граждански и религиозни НПО, сдружения на хора с увреждания, народни движения и кооперативни дружества, организации на студенти и на ректори на университетите, научноизследователски центрове за проучвания в областта на социалните науки, икономиката, статистиката и т.н.

⁽²⁾ На равнище гражданско общество заслужават особено внимание следните инициативи: провеждането на съвместен семинар (СИСР - ЕИСК) през юли в гр. Бразилия относно „ЕС и Меркосур: приносът на институциите на гражданското общество за националното и регионалното развитие“; подписването от ЕИСК и бразилския СИСР на съвместна декларация, изразяваща желанието на страните да развият по-интензивно отношенията ЕС — Бразилия.

⁽³⁾ Бразилия, Русия, Индия и Китай.

3.2.4 Двустранните отношения между Бразилия и настоящите държави-членки на ЕС, развити в резултат на така важната роля, която Бразилия има в глобализирания свят, далеч надхвърлят икономическите и търговските отношения. Това се дължи до голяма степен на факта, че в Бразилия съществуват огромни общности на различни европейски националности така, както в множество европейски държави съществуват значителни имигрантски общности на бразилски граждани. Ето защо движението на хора в двете посоки е създадо през вековете отношения на близост между Бразилия и много от държавите-членки на ЕС.

3.2.5 Следващата среща на върха между ЕС и Бразилия ще се състои през декември 2008 г. в Рио де Жанейро и ще даде началото на нов етап, независимо от напредъка, който може да бъде постигнат в споразумението между ЕС и Меркосур. Изготвянето на обща програма за засилване на мултилатерализма, за повишаване на стандартите по отношение спазването на правата на човека, за демокрация и добро управление, за насърчаване на социалното и човешкото развитие, за опазване на околната среда, за енергийната сигурност, за стабилността и просперитета на Латинска Америка, за засилване на икономическите и търговските връзки (с акцент върху въпросите, засягащи финансовите пазари), за информационното общество, за въздушния и морския транспорт, за сътрудничество в сферата на науката и технологиите, за насърчаване на мира и на практиките на обмен в образованието, културата и между гражданските общества на двете страни — очаква се всички тези цели, предложени от ЕС, да бъдат включени при съставянето на съвместен план за действие, който да бъде одобрен най-късно на срещата на върха през тази година.

3.2.6 Въпреки че е важно да се изгради ясна рамка на взаимоотношенията между ЕС и Бразилия, очевидно е, че ежедневните връзки се градят не чрез т.нар. „политически представители“, а чрез множеството форми на изява на гражданското общество. Предприятията, институциите с нестопанска цел, съществуващи под най-различна форма, и гражданите в индивидуален и колективен план — това са истинските движещи сили в развитието на тези взаимоотношения. Синдикатите и сдруженията на предприемачите, например, винаги са били и продължават да са в основата на реформите в страната: в своя Общ доклад за Северна и Южна Америка от 2006 г. МОТ отличи Бразилия за подобряването на здравеопазването и на сигурността на работното място, както и поради факта, че синдикатите и предприятията са осъзнали колко е важно да бъде даден приоритет на условията на труд вместо да се поставят единствено искания, свързани със заплатите. НПО също участват в усилията на национално равнище за преразпределяне на ресурсите, като се започне от социалните сфери и най-бедните територии — става въпрос не само за полагане на усилия за борба с бедността, но също така и за насърчаване на социалното и икономическото сближаване, благодарение на участието на социалните партньори, кооперативните дружества и мрежите от НПО, разпространени из цялата територия на страната. Това е един наистина нов и успешен модел на развитие, включващ широко участие на гражданското общество и признат от

Програмата на ООН за развитие (ПРООН). Благодарение на активното сътрудничество на обществеността беше извършено наблюдение на индекса на човешкото развитие в 5 хиляди общини в Бразилия. Наред с това, Европейската комисия⁽¹⁾ посочва, че през 2005 г. ЕС е осъществил 37 проекта (възлизащи на общо 24 милиона евро) с подкрепата на местни НПО. Комисията подчертава, че партньорите в тези проекти имат отговорно поведение, компетентност и капацитет да посрещнат предизвикателствата и да се адаптират към промените.

3.2.7 В много аспекти отношенията на ЕС с Бразилия не са се запълбочили поради липсата на ясна политика за насърчаване на португалския език и на инструменти за разпространение на езика.

3.2.8 С оглед на мащаба на съответните пазари и на техните особености, все още не е направено достатъчно за насърчаване на потенциала на Европейския съюз като туристическа дестинация в Бразилия и на Бразилия в ЕС.

3.3 Перспективи

3.3.1 **Гражданско участие и икономическо и социално сближаване.** Развитието и консолидацията на демокрацията са приоритети в бразилския политически живот. Укрепването на демокрацията на участието е основен политически елемент в този процес. Демокрацията на участието се основава на бразилската Конституция, като са установени редица механизми за участие. Организираното гражданско общество и в частност СИСР отдават голямо значение на тези форми на изразяване на обществеността.

Бразилия развива своя опит в участието на различни равнища за целите на изпълнението на основните програми за преразпределение на ресурсите и за подобряване на социалната интеграция. От своя страна, в последните десетилетия ЕС развива аналогична система за осъществяване на политиката на икономическо и социално сближаване. Изключително полезно е да се сравнят тези два примера, най-вече като се има предвид, че регионалните различия в Бразилия продължават да са големи, независимо от подобряването на стойността на коефициента на Джини⁽²⁾. Важно е да се настоява тези форми на участие да обхващат в еднаква степен организациите на социалните партньори (синдикати и работодатели), неправителствените организации и властите на национално, регионално и местно равнище. Само по този начин ще бъде възможно да се изградят мрежи от действащи лица, които носят съвместна отговорност за политиките на развитие и равнопоставеност.

⁽¹⁾ Бразилия — Стратегически документ за страната за периода 2007 — 2013 г.

⁽²⁾ Всеобщо използван критерий за изчисляване на неравенството в разпределението на доходите. Под формата на графика той показва по ординатата броя на разглежданите лица, а по абсцисата — дохода.

3.3.2 Икономическо и търговско сътрудничество; въпросът за селското стопанство. Необходимо е да се изградят стратегии и инструменти за подпомагане развитието на една все по-силна икономическа и търговска интеграция, като се започне от стратегическите сектори, в които Бразилия и ЕС имат конкурентни предимства в условията на глобализацията. От особена важност е също така да се създадат възможности за участие и контрол от страна на организираното гражданско общество върху тенденциите в инвестициите и върху резултатите от сътрудничеството. Понастоящем Бразилия, която вече е един от най-големите световни износители на хранителни продукти, счита, че ще бъде в състояние да отговори на увеличението на международното търсене в този сектор, ако за тази цел получи необходимите чуждестранни инвестиции. Нарастването на бразилското селскостопанско производство се дължи повече на увеличената производителност, отколкото на увеличаване на обработваемите площи, което може да се окаже важен фактор за намаляване на изсичането на горите в Амазония. Изключително важно е също така да се отчетат трудностите, възникнали по време на дебата в рамките на СТО (преговорите по време на кръга от Доха и напредъка в G20) относно субсидиите за селскостопанските производители и митническите тарифи, които се прилагат за тяхната продукция и които отразяват различните интереси на ЕС и Бразилия. Реформата на ОСП би трябвало да бъде ускорена с цел постигане на повече справедливост и баланс в търговията със селскостопански продукти. Също толкова съществено е въвеждането на повече прозрачност на пазара и увеличаването на безопасността на храните и грижите за здравето на животните, така че да се повиши доверието на потребителите.

3.3.3 Сътрудничество в областта на образованието. На кръглата маса би трябвало да се акцентира върху тази тема, тъй като тя е един от приоритетите, посочени от Европейската комисия. ЕИСК препоръчва да се запази този приоритет, като се наблегне специално върху европейския опит с ученето през целия живот, подкрепян от европейските социални партньори в рамките на Социалния диалог, както и от Европейската стратегия за заетостта в рамките на Люксембургския процес. Това би могло да се превърне в „добра европейска практика“, която е също толкова полезна и за Бразилия. Целесъобразно е да се подкрепи подхода на Стратегическия документ за страната относно висшето образование, без при все това да се забравя, че в основата стоят предизвикателствата, пред които е изправена Бразилия по отношение на началното и средното образование. Сближаването между Бразилия и ЕС може да се осъществи до голяма степен чрез обмена между образователните институции на различни нива, в частност с включването на учащите се и техните преподаватели в този процес. Големият успех, постигнат при обмена на студенти в рамките на ЕС, трябва да послужи като основа за подобни програми между ЕС и Бразилия, извън програмата Еразмус Мундус (с много ограничено приложение), предвидена в Стратегическия документ за страната за периода 2007-2013 г., с цел да се допринесе в бъдеще за още по-голямо сближаване и взаимно опознаване.

3.3.4 Сътрудничество в областта на научноизследователската и развойна дейност. В сектора на научноизследователската и развойна дейност могат да съществуват важни процеси на взаимно допълване и създаване на синергии, поради разликите в конкретната насоченост на съответните научни и технологични общности, както и поради приоритетите на двете икономики и култури. В частност, ЕС би трябвало да проучи

възможността за предоставяне на приоритетна пътека („fast track“) на бразилските изследователи за дейности в обхвата на Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие на ЕС.

3.3.5 Социален диалог в европейските мултинационални компании, развиващи дейност в Бразилия. Опитът на европейските синдикални комитети, служещи като инструмент за информиране и консултиране на работниците в европейските мултинационални компании, е друг пример за добра европейска практика, която би могла да бъде заимствана, на доброволни начала или в рамките на корпоративната социална отговорност, от европейските мултинационални компании, развиващи дейност в Бразилия.

3.3.6 Околна среда, изменение на климата и биогорива. В момент, в който на челно място в дневния ред на международната политика се намират от една страна борбата с изменението на климата, а от друга — търсенето на устойчиви и по-малко замърсяващи енергийни източници, Бразилия може да се превърне във важен партньор за Европа и за останалия свят в областта на снабдяването с биогорива и в частност с биоетанол. В този сектор неотдавна беше постигнат значителен напредък. Също така, Европа и Бразилия могат да установят съвместно сътрудничество с Африка с цел износа на бразилски технологии и ноу-хау, които да направят възможно производството на биоетанол на този континент. Това ще насърчи неговото развитие чрез една нова политика на тристранно сътрудничество.

От съществен европейски и световен интерес е опазването на амазонската тропическа гора⁽¹⁾, за чиято защита би трябвало да се създадат международни партньорства с участието както на публични, така и на частни организации, които да се борят за постигането на тази мащабна цел, като никога не забравят ограниченията, наложени от върховенството на закона и от бразилската държава, върху това световно наследство. Общественото мнение и бразилските власти са много чувствителни на тази тема, но настоящият световен ред и неговото предвидимо развитие са такива, че не може да се допусне темата да излезе извън приоритетите на сътрудничеството между Бразилия и Европа.

Необходимо е да се изтъкне, че преди около 3 години беше официално учреден „Диалог ЕС – Бразилия относно устойчивото развитие и изменението на климата“, въпреки че досега неговата дейност се изчерпваше със заседанията за съставяне на дневен ред, целящи да се даде възможност на двете страни да оформят своята позиция по отношение на разглежданите теми.

⁽¹⁾ Към днешна дата бразилското правителство изпълнява „План за устойчива Амазония“ (PAS), съчетаващ стратегии, очаквания и мерки във връзка с Амазония и целящ създаването на държавна политика за този обширен регион, която в частност да разглежда борбата с обезлесяването не само като екологичен въпрос, а като въпрос на държавното управление от хоризонтален характер. Освен това съществува и фонд, към който всеки може да допринесе и който е предназначен за подпомагане намаляването на емисиите в Амазония. Фондът е създаден, следвайки логиката на подпомагане на дейности с доказан ефект, а не на проекти с експериментален или пилотен характер.

3.3.7 Бедност и социални проблеми. През 2007 г. Бразилия заемаше 70-то място в световната класация на държавите по стойност на индекса на човешкото развитие на Организацията на обединените нации – доста по-скромна позиция от тази на страните с подобно равнище на икономическо и технологично развитие. По данни на ООН, делът на бразилците, които живеят под равнището на бедността е намалял между 2003 г. и 2005 г. с 19,3 %. Днес този дял се равнява на 22,8 % от населението (т.е. 43 милиона души). Благодарение на социалните програми на правителството, начело с президента Лула, стана възможно придвижването с малки, но ефективни стъпки напред в борбата срещу бедността и неравенството⁽¹⁾. Въпреки това Бразилия продължава да е една от държавите с най-голямо вътрешно неравенство: най-бедните 20 % от населението, живеещи главно в североизточната част на страната, получават само 4,2 % от националните ресурси. Достъпът до образование беше подобрен в последните години, но все още съществуват различия на териториално равнище, особено що се отнася до висшето образование. Процентът на грамотност сред младежите на възраст между 15 и 24 години е доста голям (93,6 %), но неграмотността сред възрастното население остава висока (12 %). Подобриха се и показателите в сферата на здравеопазването. Бразилия изразходва 7,9 % от своя БВП за здравеопазване (средният разход в страните от ОИСР е 8,72 %). Социалните политики оказваха влияние върху намалението на дела на детската смъртност (36 на хиляда), но може още много да се направи, особено в северните и североизточните региони на страната. ЮНЕЙДС (UNAIDS) изчислява, че 650 000 бразилци са носители на вируса ХИВ (HIV). Бразилия гарантира с държавен закон всеобщия достъп до медицинско лечение, включително до антиретровирусните медикаменти. В периода 2004-2006 г. равнището на безработицата спадна от 12,3 % на 8,4 %. Беше отбелязано също и намаление в безработицата сред младежите на възраст между 18 и 24 години, но нивото ѝ остава високо. Ето защо създаването на нови работни места е един от приоритетите в програмата на правителството, заедно с борбата срещу детския и насилствения труд⁽²⁾. Достъпът до поземлена собственост е много деликатен въпрос: 1 % от собствениците на терени притежават половината от обработваемата земя. Реформата в селското стопанство е включена в актуалната програма на правителството и цели да преразпредели земята измежду 430 000 семейства от селските райони. Този процес трябваше да приключи до 2007 г., но има голямо изоставане в изпълнението му⁽³⁾. Остава още много да се направи за разрешаването на тежкия проблем с жилищното настаняване, който принуждава няколко милиона бразилци да живеят в бедни квартали (фавели).

3.3.8 Миграционни потоци. Миграционните потоци между европейските страни и Бразилия вече от много години са постоянно явление в двете посоки. (Бележка: През целия XX век миграционните потоци от Европа към Бразилия се състояха предимно от граждани на Италия и Германия, следвани по брой от граждани на Португалия, Испания и Полша. Това обяснява защо днес в Бразилия живеят повече от 30 милиона души с италиански и 8 милиона души с германски произход). Понастоящем миграционните въпроси трябва да са включени в

инициативите и предложенията на ЕС във връзка с имиграцията от трети страни, които да отчетат необходимостта от борба с незаконната имиграция, но най-вече от насърчаване на миграционния поток, който създава преимущества и за двете страни⁽⁴⁾. Правителствата на държавите от ЕС следва да отчетат факта, че в Европа съществува очевиден демографски спад, докато в Бразилия очакванията са за положителен прираст на населението в някои райони на страната⁽⁵⁾. Поради особено важността на перспективата за стратегическо асоцииране между ЕС и Бразилия, въпросите, свързани с миграционните потоци от и към Бразилия, би трябвало да се разглеждат в съответствие с конкретни критерии. И двете страни следва да се стремят към опростяване на процедурите, свързани с издаването на визи и пребиваването, както и към осигуряване на повече и по-добра информация относно възможностите за законна миграция, като се дава предимство на обмена на студенти и изследователи, без обаче да се насърчава „изтичането на мозъци“. Освен това е изключително важно да се разработи съвместно система за взаимно признаване на дипломите, уменията и опита, а така също и за преносимостта на пенсионните права.

3.3.9 „Bringing Our People Together“ („Сближаване между нашите народи“). Значението на този въпрос за правителствата на двете страни беше изтъкнато на срещата на върха в Лисабон, от чийто заключения заслужава особено внимание точка 16⁽⁶⁾. Разделени от Атлантическия океан, но обединени от обща история, Бразилия и Европа може и трябва да насърчават обмена и взаимното опознаване в социалната, природната, артистичната, културната и научната област. Гражданското общество се оказва основен инструмент за постигането на тази цел с насърчаването на културни и спортни прояви и други събития, които позволяват на народите на Бразилия и Европа да се опознаят и сближат. По този начин се създава традиция на постоянна и продължителна организация на съвместни инициативи.

3.3.10 Състояние на икономическите отношения. Увеличението на търговския обмен между Бразилия и ЕС е очевидно: за него свидетелстват данните на бразилското правителство за периода от януари до май 2008 г. Износът на Бразилия за ЕС е нараснал с 19 % спрямо същия период на предходната година. ЕС е главната цел на бразилския износ, след ALADI (Латиноамериканска асоциация за интеграция), Азия и САЩ. ЕС е вторият най-голям търговски партньор на Бразилия след Азия. Ако тази тенденция се запази, двустранният търговски обмен би могъл да достигне рекордните 84 милиарда долара през 2008 г. (което представлява увеличение с 25 % спрямо 2007 г.)⁽⁷⁾. Потенциалът за обмен между ЕС и Бразилия може да достигне още по-амбициозни цели, но за да стане това реалност, е необходимо да се опростят и освободят от излишната бюрокрация процедурите, както и да се осигури спазването на установените стандарти и разпоредбите в областта на интелектуалната собственост. От съществена важност е също така бразилското правителство да преразгледа митата при вноса на определени стоки, фактор, който силно затруднява вноса на европейски стоки в Бразилия.

(1) Вж. по-специално новаторската програма „Bolsa Família“ („Семейна помощ“) в размер на 2,38 милиарда реала, от която са се възползвали 8,7 милиона семейства (данни от края на 2007 г.).

(2) Ошетени са най-вече децата: според МОТ, през 2004 г. 450 000 непълнолетни са били принудени да полагат труд в домашни условия, в селското стопанство или в сексиндустрията.

(3) Бедните селяни са се обединили в „Movimento dos Sem Terra“ („Движение на хората без земя“), което наброява 1,5 милиона членове и настоява за радикална реформа в селското стопанство. Засега това движение не участва в СИСР.

(4) Що се отнася до „Пакета за имиграцията“ на ЕС, може да се разгледат критиките и предложенията на ЕИСК, подробно изложени в редица становища относно предложените мерки, в становища по собствена инициатива и в проучвателни становища.

(5) През 2006 г. коефициентът на плодovitост в Бразилия беше 2 раждания на жена, в съответствие с данните от националното проучване въз основа на извадка от домакинства („Pesquisa Nacional por Amostragem de domicílios“ — PNAD 2006).

(6) http://www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms_Data/docs/presData/en/er/95167.pdf

(7) Тази тема е разглеждана по-подробно в икономическите приложения.

4. Кръгла маса ЕС-Бразилия

4.1 Организация и функциониране

4.1.1 Създаването на „Кръгла маса ЕС — Бразилия“ ще бъде само по себе си важен сигнал, показващ значението, което и двете страни отдават на бъдещите си отношения.

4.1.2 ЕИСК счита, че кръглата маса би трябвало да заседава 2 пъти годишно — веднъж в Бразилия и веднъж в Европа, с цел да се разшири и развие ролята на гражданското общество в рамките на партньорството между ЕС и Бразилия.

4.1.3 В кръглата маса следва да има равен брой участници, посочени съответно от ЕИСК и от СИСР, като понастоящем Комитетът счита за разумно всяка от делегациите да разполага с 12 съветници.

4.1.4 Кръглата маса трябва да обсъди и установи своя собствена система на функциониране, така че да се гарантира баланс и последователни правила на работа.

4.1.5 ЕИСК смята за изключително подходящо и полезно обособяването на част от уебсайта на Комитета за целите на „Кръгла маса ЕС — Бразилия“, с намерението да се засилят и направят по-динамични участието и приносът на гражданското общество.

4.2 Предложения за теми на бъдещия дневен ред на диалога

Очевидно е, че добавената стойност на бъдещата кръгла маса за развитието на стратегическото партньорство е тясно свързана със значението на темите, които ще бъдат приоритетно разисквани на нея. Ето защо ЕИСК счита за приоритетни следните тематични области на дискусията ⁽¹⁾:

4.2.1 Икономически и социални въпроси

— икономическо сътрудничество, двустранен търговски обмен и инвестиции,

⁽¹⁾ При формулиране на предложенията за теми, които да бъдат разглеждани на кръглата маса, беше взета предвид Лисабонската стратегия. Тъй като се касае за стратегически инструмент от най-голямо значение за ЕС, при изготвянето на предложенията си ЕИСК трябва да вземе предвид насоките, принципите и целите на стратегията.

— последици от глобализацията, ограничаване на отрицателните и засилване на положителните въздействия,

— оценка на социалните модели, обмен на опит и изготвяне на политически предложения в тази област, като се отчита ролята на гражданското общество и се насърчава неговото ефикасно и ефективно участие,

— проследяване развитието на предложенията, моделите и разпоредбите на СТО,

— анализ на миграционните потоци и сътрудничество за защита на правата на европейските емигранти в Бразилия и на бразилските емигранти в Европа, с цел пълната интеграция на гражданите в съответните страни на местоназначение,

— обмен на опит в сферите на: социалните и трудовите взаимоотношения, по-специално във връзка с ролята на социалните партньори в балансираното развитие на страните; отношенията между работодатели и работници; организацията и състава на предприемаческите и синдикалните структури; трудовото законодателство; преговорите за подписване на колективни трудови договори,

— дебат по въпроси в областта на храните, фитосанитарните мерки и пазарите на селскостопански продукти, като се насърчава обменът на опит и добри практики за постигане на устойчиво развитие в тази област,

— дебат относно проблемите на информационното общество и ролята на информационните и комуникационни технологии в настоящия контекст на устойчиво развитие на страните,

— насърчаване на дебата относно корпоративната социална отговорност и разработване на инициативи за информиране на различните действащи лица, с цел бързо и ефикасно въвеждане на необходимите системи в предприемаческите среди,

— дебат и насърчаване на инициативи за ефективно запознаване с и допълване на понятията, свързани с равнопоставеността на половете, както и с предоставянето на равни възможности и права на етническите и социалните малцинства,

— инфраструктури и услуги — дебат по темата и относно въздействието им в области като изграждането на пътни мрежи и създаването на енергийни консорциуми,

— обмен на опит в областта на основните трудови стандарти,

— дебат относно положителните и евентуално отрицателните аспекти на публично-частните партньорства при изпълнението на обществени цели.

4.2.2 Политика, дипломация и подпомагане на развитието

— тристранно сътрудничество между ЕС, Бразилия и трети страни чрез анализ на настоящата ситуация и съществуващите инициативи, но и чрез координиране на бъдещи инициативи и мерки,

— проследяване развитието на процесите на регионална интеграция на ЕС и Меркосур,

— изследване на стратегическото партньорство между Европейския съюз и Бразилия като начин за улесняване на регионалната интеграция и развитието на Меркосур, както и на отношенията му с Европа.

4.2.3 Околна среда и енергийни въпроси

— анализ и предприемане на мерки в областта на опазването на околната среда и устойчивото развитие, като основа за икономическия растеж на страните и развитието в световен мащаб,

— оценка на енергийните предизвикателства, алтернативните енергийни източници и сътрудничеството в тази област — наложителни и решаващи въпроси за бъдещето на хората, на страните и на света. Целесъобразно е да се отдели особено внимание на биогоривата и на необходимостта от изготвяне на правила и норми за търговията с тях.

4.2.4 Научни изследвания, технологии и интелектуална собственост

— взаимна защита на интелектуалната собственост,

— разработване на системи за научно-техническо сътрудничество с цел насърчаване на научните изследвания и полагане на съвместни усилия за ускоряване на напредъка.

4.2.5 Образование

— насърчаване на училищния и университетския обмен, по-специално чрез създаване на академични програми за обмен на учещи се и преподаватели, чрез стажове и други форми на стимулиране на знанието и развитието в академичните среди,

— дебат и анализ по въпросите на образованието и обучението като процес, продължаващ през целия живот и с основно значение за индивидуалното и колективното развитие.

4.2.6 Културен и туристически обмен

— насърчаване на културния обмен и разпространяване на информация за историята и настоящата действителност, с което се допринася за по-добро взаимно опознаване и разбиране,

— анализ и оценка на ролята на туризма в сближаването между ЕС и Бразилия, както и разработване на стратегии за неговото стимулиране по устойчив и балансиран начин.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет „Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“ (становище по собствена инициатива)

(2009/С 100/16)

На пленарната сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г., Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 19, параграф 1 от „Правилника за дейността“, да създаде подкомитет, на който беше възложено да изготви становище по собствена инициатива относно

„Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“

Подкомитет „Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“, на който беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 септември 2008 г. (докладчик: г-жа Jane MORRICE).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 глас „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения**

1.1 Могат да бъдат извлечени много поуки от участието на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия (СИ). Напредъкът, постигнат след най-мрачните дни на размирното минало на региона в социално, икономическо и особено политическо отношение, е изключителен. Повишената сигурност, текущата реорганизация на публичната администрация, пристигането на граждани на други страни — както мигранти, така и туристи, не само стимулират икономиката, но също помагат да се оспори традиционното сектантско мислене. Трансграничното сътрудничество надминава очакванията, а споделянето на властта между бивши противници се възприема като „политически коректно“.

1.2 Самодоволството обаче би било напълно неуместно в този момент. Шокиращите гледки на „стени на мира“, разделящи католическите от протестантските общности в Белфаст, са тъжен, но реален спомен за сериозните трудности, пред които все още е изправен мирният процес, особено по отношение на междуобщностното помирение и на всичко, което все още предстои да се извърши. Десетилетия на насилие, омраза, подозрения, невежество и нетърпимост доведоха до беспрецедентно разделение в общностите на Северна Ирландия. Макар че хората може би се радват на „приемливо равнище“ мир зад стените, в своите домове, села, църкви, училища и спортни площадки, този „паралелен живот“ може да бъде само преходен етап от един процес, водещ към взаимно уважение, разбирателство и хармония, за което може да са необходими поколения.

1.3 Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия, беше и остава без аналог в историята. Фактът, че историята на подкрепата от ЕС за този процес е сравнително неизвестна показва, че подходът е подходящ. Това не са напразни опити за намеса в положение извън контрола на ЕС или пък опит за замазване на нещата. Миротворческият метод на ЕС в Северна Ирландия представлява уникално, дългосрочно насочване на значими ресурси, стратегически планирани и изпълнени, въз основа на принципите на социално партньорство и субсидиарност, и направлявано на всеки етап от пътя чрез местни консултации с интеграционен характер.

1.4 Чрез комбинация от косвена и пряка намеса ЕС подпомогна мирния процес, за да се създаде среда за успешно разрешаване на проблемите в момент, когато политическите условия бяха налице, и действа като катализатор за едно същинско миротворческо въздействие, обхватът на което тепърва ще се осъзнава.

1.5 ЕС не се опитва да си приписва успеха на мирния процес. При все това би било несправедливо, ако историята не отрази значението и ролята на ЕС. Не само защото подкрепата на ЕС за помирение би трябвало да продължи и през идните години, но и защото поуките, извлечени от програмите PEACE на ЕС, могат да допринесат за мира и помирението в други части на света. ЕС никога няма да има всички отговори, но — както стана ясно в Северна Ирландия, той разполага със средства и опит да помага на другите да ги намират.

1.6 ЕС, основният „пример за подражание“ в света в областта на миротворчеството, заедно с държавите-членки разполага с компетентност, опит, многообразие, ресурси и репутацията да оказва подкрепа в разрешаването на конфликти и миротворческите действия навсякъде по света, където това е необходимо. Но ЕС има и нещо повече. Има задължението да върши това и да постави миротворчеството в центъра на бъдещото си стратегическо направление.

2. **Препоръки**

2.1 Препоръките са разделени в две отделни групи. Първата обхваща онези области на дейността в Северна Ирландия и съседните страни, върху които би трябвало да се съсредоточи подкрепата на ЕС с цел да бъде продължен процеса на помирение. Втората обхваща по-общия контекст на подкрепата на ЕС за изграждане на мира и помирение в други конфликтни райони като се използват поуките от Северна Ирландия, очертани по-долу в инструментариума за разрешаване на конфликти.

2.2 Контекстът в Северна Ирландия

2.2.1 Поуките, извлечени от опита в Северна Ирландия показват, че изграждането на мира е стратегически и дългосрочен процес. Той започва с края на ожесточен конфликт и преминава през етапи на политическа стабилност, мирно съжителство, помирение и накрая социална хармония, икономически просперитет и „споделено общество“. Следователно подкрепата на ЕС за този процес трябва да бъде дългосрочна, тъй като се осъзнава деликатният характер на началните етапи и времето, което е необходимо, за да се постигне реално помирение. Докато финансовата подкрепа на ЕС може да намалява по обем и да става по-целенасочена в процеса на възстановяване от конфликта, не би трябвало да отслабва значението на ролята на ЕС като партньор в този процес и способността му да развива взаимоотношенията си с региона по творчески начин следва да продължи да нараства.

2.3 **Препоръка 1:** ЕС следва да запази **дългосрочната си подкрепа** за изграждане на мира в Северна Ирландия като се съсредоточава все повече върху:

- **междубообщностно помирение** в сфери като култура, изкуство, спорт, отдих, жилищно настаняване и образование, създаване на работни места и предоставянето на обществени услуги,
- **маргинализираните групи**, които работят съвместно в междубообщностен план, следва да бъдат основни бенефициери, като подкрепа за една единствена националност се предоставя само при изключителни обстоятелства, когато това е съществена предпоставка за изграждането на способността за съжителство на различни общности,
- оказване на помощ на **жертвите** на „размириците“, за да изградят отново живота си, да преодолеят травмите и да споделят опита си с подобни групи от други общности в други зони на конфликт,
- подкрепа на инициативи водещи до „**споделено общество**“, за да се спомогне за намаляването на необходимостта от дублиране на услуги в областта на жилищното осигуряване, здравеопазването, образованието, съоръженията за свободното време и спорт,
- приобщаване на **доброволни и общностни организации, синдикати и стопанския сектор** на всички нива на вземането на решения относно средствата от ЕС по програмата PEACE,
- възстановяването на онези **местни структури на партньорство**, които са послужили за сближаването на социалните партньори и политиките в началните фази на програмата PEACE,

— намаляване на **бюрокрацията**, по-специално за малки проекти в селските и градски общности, които да се оценяват по социални и икономически критерии,

2.4 **Препоръка 2:** Работната група на ЕК относно Северна Ирландия следва да продължи да съсредоточава вниманието си върху направляване, улесняване и подкрепа на творчески и новаторски подходи за развитие на региона, извън тези финансирани по PEACE, като научни изследвания, трансфер на знания, образование и подпомагане на свързаното със световни мрежи работещи за разрешаване на конфликти.

2.5 По-широк глобален контекст

2.6 ЕС има задължението не само да извлече поука от опита си в Северна Ирландия, но и да предаде тези поуки на други, които преживяват конфликти в различна степен независимо дали са в рамките на ЕС, по границите му или извън него. Това ще послужи за нарастване на положителната роля, която ЕС играе в разрешаването на конфликти в световен мащаб.

2.7 **Препоръка 3:** следва да се осигури **разпространение на основните поуки** сред институциите на ЕС, властите на държавите-членки и в международен план. Това следва да се улесни чрез:

- изчерпателна база данни на най-добрите практики за разрешаването на конфликти (предложение на ЕП),
- сборник оценки на програма PEACE и успешни проекти,
- допълнително изследване на ролята на ЕС в редица области (вътрешни, трансгранични и външни конфликтни ситуации).

2.8 **Препоръка 4:** Този процес може да се подпомогне чрез създаване на Европейски институционален инструмент за разрешаване на конфликти в Северна Ирландия, като се използва извършената дейност в областта на разрешаването на конфликти както на местно, така и на международно равнище. Подробностите би трябвало да бъдат предмет на европейски дебат със социалните партньори по инициатива на ЕИСК, който да проучи как най-добре да се развие механизъм за разрешаване на конфликти с европейско измерение.

2.9 **Препоръка 5:** Представеният по-долу инструментариум следва да се приеме и доработи, за да се подпомогне анализът на конфликтни ситуации и предоставянето на информация доколко е необходима и удачна съответната интервенция на ЕС. Инструментариумът обединява различни инструменти, които се ползват от ЕС и биха могли да служат за референтна

точка и ресурс за работа, свързана със защита на малцинства, равнопоставеност, изграждане на капацитет, междуобщностно и трансгранично сътрудничество и социо-икономическо развитие в други райони на ЕС, на границите на ЕС и в зони на конфликт извън неговите териториални граници.

Инструментариум на ЕС за разрешаване на конфликти

Диагностични инструменти: Социо-икономически и политически анализ	Справочни материали: Опит от други места (напр. от инструменти за разрешаване на конфликти) Сборник/база данни с програми/проекти Преглед на теории за разрешаване на конфликти	Разработка на стратегически концепции: Обективен (наднационален) дългосрочен поглед, съчетан с поемане на рискове Извлечени поуки, приложение Натрупани и доразвити познания Оценка на етапа на конфликта Определяне на пътя на намеса, в зависимост от етапа на конфликта и местоположението (в рамките на ЕС, на границите или отвъд тях)
	ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ	НЕФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ
Големи инструменти (макрониво)	Мрежи , финансирани от ЕС, съсредоточени върху трансформацията на конфликти Институции на ЕС, политики, възможности Дух и нрави на ЕС, методика, примери	Европеизация (на национално ниво) на норми, ценности, институции, процедури на ЕС (в т.ч. приобщаване на социални партньори) Неутрално пространство за подпомагане на диалога/постигане на консенсус Безпристрастен подход за създаване на доверие Миротворческият модел на ЕС — провеждане чрез пример Тясно партньорство с основни дарители
Лостове и ключове (мезониво)	Пригодени програми PEACE на ЕС Структурни фондове пригодени за разрешаване на конфликти (определени по уместни отличителни критерии) Двустранно/трансгранично сътрудничество Споразумения и инициативи Модел на социално партньорство Оценка на равнище програма	Работна група (събиране на местна информация, определяне на възможности и области на сътрудничество, насърчаване на участие в общоевропейски програми) Подход на партньорството работа с местни политически и социални партньори Местни консултации , които да водят до местна отговорност за разработването и развитието на програмата Ангажиране на местни институции Премахване на бариери чрез политики на ЕС
Фини инструменти (микрониво)	Местни агенти по изпълнение на програмите , които да достигат до най-ниските нива Глобална безвъзмездна помощ за осигуряване на осведомяване на място и достигане до точните целеви групи Условно финансиране за насърчаване на най-добри практики Наблюдение за продължително учене Подкрепа за изграждане на капацитет и сътрудничество „Отдолу нагоре“ , трансгранично сътрудничество — икономическо, социално и културно Самооценка	Европеизация (на местно равнище) Приобщаване на социални партньори. Ангажиране на граждани, участие на общността, изпращане на служители от ЕК Отпразнуване на успеха Популяризация чрез преса и реклама

3. Въведение

3.1 Настоящото становище има за цел да представи сравнително неизвестната история на успеха на подкрепата на ЕС за мирния процес в Северна Ирландия, да постигне по-добро разбиране на северноирландския опит от страна на европейското гражданско общество и да изготви „инструментариум“, включващ методите, използвани от ЕС за насърчаването на мира и помирението, който да се прилага в други конфликтни зони, ако и както е уместно.

3.2 Становището се съсредоточава основно върху подкрепата, предоставена от ЕС чрез програмите PEACE на ЕС, Международния фонд за Ирландия (МФИ) и INTERREG. В него

се разглежда как са формирани тези фондовете и въздействието им върху социалния, икономическия и политическия живот в региона, като се отделя особено внимание на подкрепата за гражданското общество (предприятията, синдикатите, доброволческият сектор).

3.3 В становището се разглеждат също по-широките възможности, предоставени от ЕС за британско-ирландското политическо, дипломатическо и административно сътрудничество, както и въпросът доколко „европейският миротворчески модел“ е използван като ориентир за положителното развитие в Северна Ирландия.

4. **Метод**

4.1 Бяха проведени четири работни срещи, една от които беше Консултативна конференция през април 2008 г. в Северна Ирландия. На конференцията беше събрана информация от заинтересовани страни и експерти чрез въпросници и електронно допитване, което даде възможност да се направят заключения въз основа на прекия опит на програми и политики на ЕС. В допълнение членовете на подкомитета проведоха посещения с проучвателна цел и посетиха обекти в Белфаст, финансирани от ЕС.

4.2 Конференцията съвпадна със събития, бележещи съществен политически напредък в Северна Ирландия, и беше посетена от министър-председателя и заместник министър-председателя, ирландския държавен министър и висши представители на ЕС, взели участие в създаването на програма PEACE.

4.3 Ключов елемент от настоящото становище е ценното сътрудничество, в което взеха участие три групи на ЕИСК, техните експерти и членовете на Подкомитета от Франция, Испания, Италия, Ирландия и Обединеното кралство, Европейския парламент (Докладът de Brún) и Европейската комисия.

5. **Контекст**

5.1 *География/икономика*

5.1.1 Северна Ирландия е разположена в североизточния край на остров Ирландия. Заема територия от 5 500 кв. мили, населението според последното преброяване (2001 г.) е 1 685 000 души, от които 53,1 % са протестанти, 43,8 % — католици, 0,4 % са с друго вероизповедание, а 2,7 % са без вероизповедание. Населението е сред най-младите в Европа — над 40 % от него са под 29-годишна възраст. Поради нетна изходяща миграция броят на населението до неотдавна оставаше непроменен, но прогнозите предвиждат то да превиши 1,8 милиона до 2011 г.

5.1.2 Икономиката се преориентира от традиционно производство (корабостроене и текстил) към услуги и международна търговия. От 2004—2005 г. брутната добавена стойност (БДС) е нараснала с 3,5 % в реално изражение, малко под средните показатели за Обединеното кралство, но много под растежа на ирландския БВП, който през годините на „Келтския тигър“ достигна 10 % годишно. БДС на глава от населението е около 80 % от средната стойност за Обединеното кралство, а безработицата спадна до 3,6 %, след рекордните 17,2 % от 1986 г. Тази статистика обаче скрива сериозни предизвикателства, например високото равнище на икономическа неактивност — 26,9 %, най-висока сред всички региони на Обединеното кралство, и високата зависимост от публични средства за подкрепа на публичния и частния сектор, което е пречка за предприемаческия дух (публичните средства се равняват на 62 % от БДС).

5.2 *Новият историко-политически контекст*

5.2.1 Северна Ирландия става регион на Обединеното кралство след приемането на „Закона за управление на Ирландия“ от 1921 г., с който Ирландия се разделя на Северна и Южна част. С това на острова се създава граничен район и се поставя началото на процеса на съжителство „обърнали си гръб“ в социално, икономическо и политическо отношение. До ден днешен разделението представлява източник на търкания между северноирландските националисти (главно католици) и юнионистите (предимно протестанти) до ден днешен. Най-общо казано, първите се стремят към обединена Ирландия, а вторите желаят Северна Ирландия да остане част от Обединеното кралство.

5.2.2 През 1921 г. 60 % от населението са протестанти, а 40 % са католици. По-голямата юнионистка общност се запърва на власт в продължение на почти половин век. В края на 60-те години по улиците се провеждат демонстрации за граждански права с искания за прекратяване на дискриминацията. Следват ожесточени сблъсъци и бунтове, в които мнозина виждат началото на неотдашните „размирици“ в Северна Ирландия. В разгара на „размириците“ през 1972 г. се разпуска Парламентът на Северна Ирландия и се въвежда „пряко управление“ от Лондон.

5.2.3 През следващите десетилетия се правят множество опити за стабилизиране на положението, в това число помирителни инициативи, предприемани от организации на гражданското общество, включително от синдикати. През същия период обаче насилието достига ужасяващи размери и за 35 години отнема живота на над 3 500 души, а хиляди остават физически или психически осакатени за цял живот.

5.2.4 Примиренията, сключени между паравоенните формирования през 1994 г., подготвят почвата за преговори между политическите партии. През 1998 г. се подписва Споразумението от Разпети петък/Белфастското споразумение, което на референдумите, проведени отделно от северната и южната страна на границата, получава подкрепата на огромно мнозинство. През следващата година се създават органи на изпълнителната и законодателната власт в Северна Ирландия, както и редица органи за сътрудничество между Севера и Юга, а през последните седмици на хилядолетието се възстановява автономията на Северна Ирландия.

5.2.5 През 2002 г. Събранието на Северна Ирландия е разпуснато и едва през май 2007 г. се създава нова изпълнителна власт със споделени правомощия, оглавявана от Демократическата юнионистка партия (юнионисти) и Шин Фейн (републиканци). Понастоящем регионът се радва на най-дългия си период на политическа стабилност от близо четири десетилетия.

5.3 Участие на ЕС в мирния процес

5.3.1 Обединеното кралство и Ирландия се присъединяват към Европейския съюз през 1973 г. в разгара на „размириците“ и Северна Ирландия получава „особен статут“ на регион по „Цел 1“, въпреки че не отговаря на всички икономически условия. Това означава допълнително финансиране за икономическо и социално развитие. Това финансиране е предвидено в допълнение към финансирането от правителството на Обединеното кралство, макар че мнозина твърдят, че е било използвано за покриване на държавното задължение за публично финансиране.

5.3.2 На първите преки избори за **Европейския парламент (1979 г.)** са избрани трима членове на ЕП от Северна Ирландия (Ian Paisley, John Hume и John Taylor). През 1984 г. ЕП публикува „**Доклада Haagerup**“ относно Северна Ирландия и заместник-председателят на ЕК Lorenzo Natali поема ангажимент да „разгледа благосклонно предложението за интегриран план за Северна Ирландия и граничните райони“. Той обаче подчертава, че се нуждае от одобрение от страна на правителствата на Обединеното кралство и Ирландия.

5.3.3 През 1986 г. правителствата на Обединеното кралство и Ирландия учредяват **Международния фонд за Ирландия (МФИ)** с цел „подпомагане на социалното и икономическото развитие и насърчаване на помирието между националистите и юнионистите на остров Ирландия“. ЕС, редом със САЩ, Канада, Австралия и Нова Зеландия, е един от основните дарители, внесли общо 849 милиона EUR, с които са финансирани над 5 700 проекта в Северна Ирландия и граничните области в продължение на повече от 20 години. До 2013 г. финансирането на ЕС за МФИ възлиза общо на 349 милиона EUR.

5.3.4 През 1992 г. **председателят на Европейската комисия г-н Jacques Delors**, по време на посещение в Северна Ирландия с цел консултации с местни представители, потвърждава ангажимента си към каузата за мир в региона. Същата година падат икономическите бариери пред търговията на острова между Северна Ирландия и Ирландия, което с течение на времето разкрива ценни възможности за трансгранично сътрудничество и стопански отношения.

5.3.5 През 1994 г., непосредствено след примирието, Delors провежда среща с тримата членове на ЕП от Северна Ирландия (тогава те бяха Ian Paisley, John Hume и Jim Nicholson), с които договаря планове за голям нов пакет от инициативи на ЕС. Delors създава работна група и след широки местни консултации предложението за тригодишна програма PEACE на стойност 300 милиона EUR получава одобрение на Срещата на върха през 1994 г. само няколко седмици преди изтичането на мандата на Delors като председател. Програмата е продължена за още две години с допълнително финансиране от ЕС в размер на 200 милиона EUR.

5.3.6 Тя се превръща в първата **Специална програма за подкрепа на мира и помирието в Северна Ирландия и граничните области на Ирландия**, или PEACE I. Широкообхватните консултации по Програмата включват становище, изготвено от **Европейския икономически и социален комитет** ⁽¹⁾ през 1995 г., което приветства инициативата и подчерта необходимостта от дългосрочен подход, както и от гъвкавост при разпределението на финансирането.

5.3.7 През 2000 г. PEACE I е последвана от PEACE II, договорена от партиите в новия изпълнителен орган на Северна Ирландия, с финансиране от ЕС в размер на 531 милиона EUR. Същата е продължена през 2005—2006 г. с финансиране от ЕС в размер на 78 млн. EUR. ЕИСК изготвя второ становище (докладчик: г-н Simpson), в което призовава финансирането по PEACE II да се съсредоточи в по-голяма степен върху проекти, насърчаващи помиряването, и относно проблеми, пред които са изправени работниците мигранти. През 2007 г. влиза в действие PEACE III за периода 2007—2013 г. с финансиране от ЕС в размер на 225 милиона EUR. Общо ЕС е предоставил над 1,3 милиарда EUR за споменатите програми.

5.3.8 След възстановяване на автономията през 2007 г. **председателят на Европейската комисия Jose Manuel Barroso** сформира нова **работна група**, оглавена от **комисаря по регионалната политика Danuta Hübner**, която да разгледа бъдещето на сътрудничеството между ЕС и Северна Ирландия. Публикуваният през април 2008 г. доклад предлага редица начини за по-тясно приобщаване на региона към политиките на ЕС и отбелязва интереса, изразен от страна на властите в Северна Ирландия да насърчат разработването на **Европейски институционален инструмент за разрешаване на конфликти**, чрез който да се извършва научноизследователска дейност, да се предоставят съвети и да се обменя опит.

6. Въздействието от участието на ЕС

6.1 Участието на ЕС в мирния процес приема множество различни форми — от политическа подкрепа на високо равнище до финансова намеса по места. Тези дейности са най-интензивни през 90-те години, за да се окаже подкрепа на политическия напредък, постигнат в резултат от примирието и сключването на Споразумението от Разпети петък/Белфастското споразумение, и продължават до днес като се провеждат от работната група на Европейската комисия, която се съсредоточава върху новите области на сътрудничество, PEACE III, МФИ и INTERREG.

6.2 **Финансирането от ЕС** за укрепване на мира е основен елемент от подкрепата на ЕС за мирния процес. **Нефинансовите фактори** обаче, които произтичат автоматично от членството в ЕС, оказва силно влияние за насърчаване на положителна промяна. „Сферите на влияние“ на ЕС следователно могат да се разделят на две ясно разграничени, макар и припокриващи се, групи фактори — **финансови и нефинансови**.

⁽¹⁾ Становища на ЕИСК относно проектоизвестията до държавите-членки, залагащо насоките за Инициатива в рамките на специалната програма за подкрепа на мира и помирието в Северна Ирландия и граничните области на Ирландия, COM(1995) 279 окончателен; ОВ С 155, 21.6.1995 г. и ОВ С 236, 11.9.1995 г.

6.3 Нефинансови фактори

6.3.1 ЕС предостави „**неутрално пространство**“ за **подпомагане на диалога** между британските и ирландските политици след присъединяването, което даде нови възможности за редовни срещи на неутрална територия. Това беше полезно и за членовете на Европейския парламент от Северна Ирландия. Най-добрият пример в това отношение е срещата между **Paisley, Hume, Nicholson и Delors** през 1994 г., която доведе до създаването на първата програма PEACE и която Paisley описва като една от най-ползотворните срещи в кариерата си. Също така **трансграничното сътрудничество** между служители от Обединеното кралство и Ирландия по ежедневни въпроси доведе до „сближаване“ на администратори, което несъмнено оказва положително въздействие върху мирния процес.

6.3.2 Това „**неутрално пространство**“ стана още по-полезно във връзка с подкрепата от ЕС за мирния процес на място. Институциите и изпращането на служители, които работиха за осигуряването на „**безпристрастен**“ и всеобхватен подход, подпомогнаха ангажираността, въвличането и разширяването на възможностите на гражданското общество.

6.3.3 Друг важен **нефинансов** елемент беше предоставената на политици от Обединеното кралство и Ирландия възможност да се възползват от **стила за постигане на консенсус, характерен** за законодателния процес в ЕС. При преговорите в Съвета държавите-членки използваха нов стил на многостранен диалог, отстъпки и компромисни решения, който се превърна в ценен инструмент за местни политически преговори.

6.3.4 Възникването на **Единния европейски пазар** през 1992 г. оказва съществено **нефинансово** въздействие върху мирния процес. Премахването на административните бариери пред трансграничната търговия стимулира по-интензивно сътрудничество между стопанските организации от двете страни на границата и засили дългогодишните дейности по трансграничното сътрудничество на синдикалното движение. Мерките за граничен контрол обаче продължиха да пречат на основните постижения в икономическото и социалното сътрудничество.

6.3.5 Един **нефинансов фактор**, който първоначално оказва ограничено въздействие, беше **Европейският миротворчески модел** като пример, който регионът да следва. Когато Северна Ирландия стана част от ЕС, мнозина се надяваха, че стабилизиращият ефект от присъединяването ще последва почти незабавно. Поради дълбоко вкорененото разделение на общностите обаче беше необходимо време Европейският модел да окаже въздействие върху процеса.

6.3.6 Дори и днес, след 35 години членство в ЕС, в Белфаст все още стоят така наречените „стени на мира“, разделящи католическите и протестантските общности. Повечето деца посещават „отделени“ училища, а 90 % от хората живеят в „отделени“ общности.

6.4 Финансово въздействие

6.4.1 Финансовото въздействие на PEACE I върху мирния процес беше значително, тъй като програмата беше **уникална и новаторска** — нищо подобно не беше опитвано в ЕС преди това. С 500 милиона EUR (1995—1999 г.) за подкрепа на мира и помириенето програмата беше и най-голямата „инжекция“ за подпомагане на тази цел. Това представлява 73 % от общите инвестиции, а останалата част беше осигурена от властите и неправителствения сектор в двете страни.

6.4.2 Ключов фактор, допринесъл за положителното въздействие на PEACE I, беше **широкообхватният консултативен процес**, който доведе до изготвянето на тази програма. Организираното гражданско общество, включващо неправителствени организации, синдикати и предприятия, почувства, че тази програма е негово дело, тъй като приносът му беше зачетен. Необвързаните членове на Европейския парламент от Северна Ирландия също взеха пряко и многостранно участие. PEACE I беше популяризирана широко и получи голяма известност в областта, към която беше насочена. Тази популярност е налице и до днес. Статистиката показва, че почти половината от населението се е възползвало от програмата PEACE.

6.4.3 Оригиналноста на **механизмите за финансиране** на PEACE беше от изключително значение за успеха на програмата. **Междинните органи за финансиране** се оказаха удачно средство за прехвърляне на отговорността към нивата най-близо до гражданите и същевременно за изграждане на капацитет. **Областните партньорства**, съставени от представители на стопанския, земеделския, доброволческия и общностния сектор, както и синдикати и членове на органите на местно управление на изборни длъжности, бяха нещо ново за Северна Ирландия. Този **партньорски подход** към вземането на решения беше не по-маловажна част от процеса на укрепване на мира от самото финансиране.

6.4.4 Общопризнат факт е, че походът „**отдолу нагоре**“ предполага финансирането да е по-достъпно за „*лицата в периферията на местния икономически и социален живот*“. По-специално, то беше насочено към групи, които до този момент бяха получавали минимална или никаква подкрепа, като например **жертви и бивши затворници**. Беше засилено и финансирането за други групи като **междубщностни и трансгранични организации, групи на жените и младежите**.

6.4.5 Финансовото въздействие на тези програми беше по-голямо от това на предишното финансиране от ЕС, тъй като беше гарантирано, че ще се предоставя като „**допълнително**“. Това го направи по-ценно и по-видимо, тъй като беше в **допълнение към** правителственото финансиране за региона. Често се твърди, че при другите програми по структурните фондове на ЕС положението е различно.

6.4.6 Различната насоченост на отделните програми също оказва въздействие. **„Социалното включване“** получи основният дял от PEACE I, а за **„възстановяването на икономиката“** беше отделено най-много по PEACE II. При PEACE III вниманието беше насочено към **„помирението“**, което беше признато за най-добро средство за справяне с неразрешените проблеми на съществуващото все още сектантско разделение.

6.4.7 Също така, отговорността за PEACE II/III беше възложена на новоосновения трансграничен Специален **орган за програмите на ЕС (СОПЕС)**. В някои аспекти работата му се подпомага от комитети за наблюдение, представляващи интересите на публичния, синдикалния и частния сектор на Северна Ирландия и граничните области. Някои твърдят, че въздействието на тази промяна се състои в ограничаване на участието на най-близките до гражданите нива, докато други смятат Органа за удобно „обслужване на едно гише“ по всички въпроси, свързани с финансирането по програма PEACE на ЕС, както и с трансграничното финансиране.

6.4.8 Въздействието на **МФИ** върху мирния процес също е много съществено, както по отношение на финансираните проекти, така и в организационен план. МФИ обединява представители на страните-дарителки и тази уникална форма на сътрудничество, особено между ЕС и Съединените щати, би могла да бъде ценен пример за добра практика за други конфликтни зони.

6.4.9 Макар и **INTERREG** да действа в целия ЕС, конкретното ѝ въздействие на остров Ирландия също е изключително ценно за мирния процес. В съчетание с трансграничните елементи на програмите PEACE, по INTERREG бяха направени инвестиции в трансграничната инфраструктура и социо-икономически програми, което спомогна за насърчаването на сътрудничеството между общностите, живеещи „обърнали си гръб“.

6.4.10 Други инициативи на ЕС като **URBAN, EQUAL** и **LEADER** оказаха и продължават да оказват по-косвено, но при все това важно влияние върху мирния процес в Северна Ирландия.

6.5 Въздействие върху трансграничното сътрудничество

6.5.1 След разделянето на острова през 1921 г. двете юрисдикции се развиват отделно и независимо една от друга. Последните от положението „обърнали си гръб“ стават явни още преди „размириците“ и се задълбочават вследствие на продължилото 35 години насилие. Трансграничното сътрудничество е ограничено поради опасностите и трудностите, а трансграничната търговия е с най-ниски показатели от всички вътрешни граници на ЕС.

6.5.2 Политиките на ЕС стимулираха и спомогнаха за смяна на парадигмата в трансграничното сътрудничество. Този процес беше ускорен с членството на Ирландия и Обединеното кралство в Европейския съюз. В икономическата сфера въздействието „отгоре надолу“ от страна на **единния пазар** беше особено ценно, а в социалната и културната сфера въздействието „отдолу нагоре“ на програмите PEACE, в това число в шестте южни гранични области, беше катализатор за трансгранично взаимодействие, което беше немислимо преди това.

6.5.3 Общите цели включваха повишаване на стопанското и социално взаимодействие и по-тясно сътрудничество между съответните правителства. Крайъгълен камък от Споразумението от Разпети петък/Белфастското споразумение беше създаването на **Съвета на министрите от Севера и Юга** и на **трансгранични органи**. Тези институции със съвместно финансиране са без прецедент в ЕС. Също така идеята за „икономика на острова“, считана първоначално за радикална концепция, беше възприета широко като нещо нормално, полезно и изгодно.

6.5.4 Укрепването на трансграничното сътрудничество често пъти беше ръководено от **социалните партньори**. Тяхната новаторска работа обезпечи сътрудничество между взимашите решения от Северна Ирландия и Ирландия с цел подобряване на трансграничното разбирателство и доверие. Произтеклото от това сътрудничество „рамо до рамо“ се наблюдава в много области, но е най-явно в сферата на икономиката, в здравеопазването и образованието.

6.5.5 Един от многото положителни резултати от тази работа е и седемгодишната Програма за развитие на търговията и бизнеса между стопански сдружения в Северна Ирландия и Ирландия (**СВИ-ИБЕС**), финансирана от МФИ, PEACE и INTERREG и включваща над 300 срещи между клиенти и доставчици. Стокообменът за периода 1991—1997 г. се удвои и достигна 2 милиарда английски лири.

6.5.6 Дейностите на синдикалното движение за насърчаване създаването на трансгранични и междуобщностни връзки са също особено ценни. **Ирландският конгрес на синдикатите** е общоирландски орган, който по време на „размириците“ работеше неуморно за насърчаване на по-добри отношения между общностите. Конгресът не потърси финансиране на работата си, но някои асоциирани към синдикатите органи получиха подкрепа от ЕС.

6.5.7 По отношение на въздействието на програма PEACE в трансграничен план, фактът, че само шестте гранични области от южната страна на границата успяха да се възползват пряко от фондовете PEACE, означава, че въздействието е било ограничено, особено по отношение на стопанско развитие във време, когато основният потенциал се намира извън южния район с право на финансиране.

6.5.8 Трансграничното сътрудничество беше поставено на изцяло ново и значително по-широко и по-дълбоко равнище. След като бяха премахнати повечето физически, финансови, технически бариери и тези, свързани със сигурността, което позволи и предизвика безпрецедентен обем на трансграничните търговия, диалог и сътрудничество, предизвикателството беше да се разгледат отдавна съществуващите културни и социални бариери.

6.5.9 От голямо значение е, че методите, използвани от ЕС за подкрепа на мира и помирието на икономическо и социално равнище във всички общности, осигуряват уникален, добре развит, и все по-доказан регионален модел за прилагане на ясно изразената философия, експертния опит и методологията на ЕС.

6.6 *Въздействие върху икономическото развитие*

6.6.1 Чрез подпомагане на миротворческия процес ЕС допринесе за ускоряване на икономическото развитие на Северна Ирландия и граничните области. Прякото въздействие на PEACE I и II върху икономическото развитие беше отчетено като значително в редица последващи оценки. Основният косвен резултат е, че ролята на ЕС в подкрепата на политическия напредък и миротворчеството даде възможност за много по-бързо социално и икономическо развитие.

6.6.2 Програмите PEACE, МФИ и INTERREG, взети заедно, създадоха устойчива заетост, екологични и инфраструктурни подобрения, особено в районите, засегнати от конфликти; създадоха капацитет за развитие и предприемачество в маргинализираните групи и общности и дадоха съществен принос за бързия растеж на трансграничната търговия през последното десетилетие.

6.6.3 По отношение на качеството на въздействието, общото мнение е, че програмите допринесоха съществено за изграждане на мирно и стабилно общество. До голяма степен това беше постигнато чрез изграждане на капацитет в общностния и доброволческия сектор, с цел укрепване на процеса на помиряване.

6.6.4 „Социалното партньорство“ е централен стълб в деловите практики на ЕС и тези отличителни елементи в подхода на ЕС към мира и помирието спомогат за стимулиране и насърчаване на нови начини за взаимодействие на икономическите и политическите интереси, за да се извлече взаимна полза за цялото общество.

6.6.5 Приносът на ЕС спомогна за развитието на стратегическа концепция за икономиката в следконфликтна среда. Откриват се много нови и възвущащи възможности за региона в бъдеще, включително тясно сътрудничество в рамките на ЕС в области

като наука, нововъведения и обмен на опит, което е сред препоръките на работната група на Европейската комисия, както и възможности за по-нататъшно развитие на стопанските отношения в еврозоната.

6.7 *Въздействие върху социалното включване*

6.7.1 Социалното включване си остава основна и обединяваща цел при подхода на ЕС към изграждането на мира, като научните изследвания потвърждават, че програмата PEACE е подпомогнала групи, които или не са били вземани предвид преди това, или са получавали минимална подкрепа. Програмата подкрепи интеграцията на малцинствени етнически групи, изграждането на доверие и капацитет, укрепването на гражданското общество на местно равнище и привлече изолирани дотогава лица.

6.7.2 Като достигна до повече от половината население като участници в проекти, програмата PEACE доведе ЕС до нивото на гражданите — явление, описвано като „безпрецедентно гражданско участие на най-ниско ниво“. Хората, работещи в общностите си като доброволци за промяна, бяха определени като целева група, бяха им дадени средства и подкрепа. Това признание се оказа ценен механизъм за изграждане на доверие.

6.7.3 Бяха използвани новаторски методи на финансиране, междинните органи за финансиране и областните партньорства, които се превърнаха в местни стратегически партньорства (МСП), имащи за цел да достигнат до най-ниските нива и места, до които много други инициативи не бяха достигали. Прехвърлянето на вземането на финансови решения на тези местни организации спомогна за изграждането на капацитет и осигури участие на най-ниските нива, както при разработката, така и при изпълнението на програмите.

6.7.4 Спецификата на подхода на ЕС се състоеше и в прилагането на Европейския модел за социално партньорство в програмите PEACE. Представители на предприятията, синдикатите и доброволческия сектор, както и застъпници на „други интереси“ бяха консултирани и приобщени. Макар че този принцип запазва основното си значение, много от първоначалните партньорства не бяха запазени. Това дава повод за тревога, тъй като комуникацията между социалните партньори и политиките при вземането на решение беше и трябва да остане неделима част от мирния процес.

6.7.5 Признава се, че много хора от най-разделените и необлагодетелствани райони са се възползвали от финансирането по програмите на ЕС PEACE, INTERREG и МФИ, а консултациите свидетелстват за високата оценка на ролята на ЕС в това отношение.

6.8 Въздействие върху мира и политическото

6.8.1 По отношение на **миротворчеството**, намесата на ЕС спомогна за поддържането на мирния процес и за напредък към политическа стабилност. ЕС също даде на общностите усещане за местна отговорност във времена на политическа несигурност. Информацията, която ЕИСК събра по време на консултациите със заинтересованите страни до голяма степен подкрепя заключението, че ЕС и финансираните от него програми са спомогнали за изграждането на мира, който преобладава понастоящем.

6.8.2 Във връзка с по-дългия процес на помирение на общностите съществуват множество примери за положителното въздействие, които контактите и сътрудничеството „отдолу нагоре“ оказват на местно равнище между общностите и извън границите. Програмите РЕАСЕ и МФИ спомогнаха съществено за улесняване на контактите между различните групи от общността. Макар че тези контакти доведоха до нарастващо взаимно разбиране и доверие, въздействието все още не е достатъчно, за да се избегнат оставащите съмнения и недоверие в другите.

6.8.3 Следователно съществува обща подкрепа за решението програмите, финансирани от ЕС, да поставят по-силен акцент върху междуобщностното помирение. Това би трябвало да спомогне общностите да достигнат такова равнище, при което хората, живеещи разделени, да вярват достатъчно в себе си, да са уверени в отношенията с останалите и, най-вече да се чувстват сигурни в положението и да живеят без стени, които да ги разделят. Но това трябва да бъде тяхно решение. Подкрепата, оказвана за изграждане на доверие в райони с една единствена

общност, се разглеждат като средство за постигане на тази цел. Все пак това може да има неудобства, защото може да допринесе за разделение, подпомагайки отделните групи да се занимават повече със себе си. Тъй като някои са по-готови от други да използват финансирането, това може също да предизвика чувството за нееднакво третиране между различни части от обществото.

6.8.4 Напредъкът към изграждане на „споделено общество“ обаче също е ограничен. В един неотдавнашен доклад се подчертава високата цена на сегрегацията, произтичаща основно от дублирането на услуги за католическата и протестантската общности, които живеят разделени. Разделението на обществените услуги, предизвикано единствено от страховете и несигурността на общностите, допълнително източва публичните средства в сфери като жилищно настаняване, здравеопазване, отдих и спортни съоръжения. По отношение на образованието, едва 6 % от децата посещават училища, в които учениците от протестантско и католическо вероизповедание са наистина интегрирани.

6.8.5 Стабилността и благосъстоянието взаимно се укрепват, а програмите на ЕС за финансиране спомогнаха за подобряване на социалното и икономическото положение, което произтичаше от конфликта и същевременно го подклаждаше. ЕС обаче никога не е бил в състояние да се разреши дълбоките политически и конституционни причини за конфликта. Той може единствено да предоставя помощ и да дава пример.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

448-МА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 21, 22 И 23 ОКТОМВРИ 2008 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно опростяване на реда и условията за трансфери на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността“

COM(2007) 765 окончателен — 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

На 29 януари 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 опростяване на реда и условията за трансфери на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2008 г. (докладчик: г-н OPRAN).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 39 гласа „за“, 1 глас „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Гарантирането на сигурността е едно от основните задължения на всяко правителство. За европейското пространство може да се заключи, че нито една отделна държава-членка не може да бъде защитена сама по себе си и е необходимо да се положат целенасочени и общи усилия, за да се гарантира подходящ контрол върху потока на военни материали или, в по-широк план, на отбранителна техника.

1.2 Ето защо решението, което Комитетът има предвид, е Обща европейска рамка за сигурност вместо поддържането на вътрешни бариери в Общността с всички произтичащи от това вредни последствия. Би трябвало, разбира се, да се отчете фактът, че общата външна политика и политиката на сигурност (ОВППС) и европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО — дял V от Договора за ЕС) имат междуправителствен характер, докато инициативата на Комисията за облекчаване на вътрешнообщностните трансфери (ВОТ) се провежда в рамките на първия стълб на Общността (като част от законодателството за вътрешния пазар).

1.3 *Възприемане на тежестта на трансфера.*

1.3.1 Предприятията в отрасъла считат, че настоящата законодателна рамка е неподходяща и неадекватна и поражда значителни административни тежести.

1.3.2 Когато представят аргументи против бариерите пред трансфера, предприятията имат още по-глобална визия от перспективата, свързана с вътрешнообщностните трансфери. Глобализацията е реалност в производството на отбранителни продукти, тъй като малко комплексни системи са все още 100 % европейски и всички те включват поне някои компоненти, произведени извън ЕС.

1.3.3 Въпреки това, дори при наличието на по-глобална визия, предприятията считат предприетата от Комисията инициатива за важна стъпка напред и като цяло я подкрепят.

1.4 *Въздействие на разходите*

1.4.1 Точното изчисляване на разходите, произтичащи от бариерите пред вътрешнообщностните трансфери е много труден процес, тъй като малко от тези разходи се публикуват и поради това, че повечето от тях са разходи „за неправилно изпълнение“ или „неизпълнение въобще“⁽¹⁾. Изчисленията

⁽¹⁾ В проучването си, озаглавено „Единен европейски пазар за отбранителна техника: организация и сътрудничество“, професор Keith Hartley представя четири „сценария за либерализация“, които водят до много по-значителни икономии, вариращи от 3,8 до 7,8 милиарда евро годишно.

показват, че за 2003 г. общите годишни разходи, произтичащи от бариерите пред вътрешнообщностните трансфери, възлизат на над 3,16 милиарда евро и са структурирани, както следва (източник: проучване на UNISYS):

— непреки разходи: 2,73 милиарда евро,

— преки разходи: 0,43 милиарда евро.

1.4.2 Разходите обикновено се класифицират, както следва:

- a) преки разходи — структурни и процедурни разходи, генерирани при самото осъществяване на процесите на лицензиране;
- б) непреки разходи ⁽¹⁾ — тези непреки разходи се дължат най-вече на недостатъчно оптималната организация на индустрията (например пречки при договаряне с подизпълнители) и недостатъчно оптимални практики на закупуване в държавите-членки (например натрупване на складови свръхналичности поради дългото времетраене на процедурата за издаване на разрешение в държавата-членка, в която е установен доставчикът).

1.5 Комитетът счита за приоритет приемането от държавите-членки на общ набор от инструменти за управление на техните трансфери в рамките на ЕС. Що се отнася до приложното поле на предложената директива, Общият списък на оръжията на ЕС, който следва да се обновява редовно, вече осигурява общ език.

1.6 Комитетът приема предложението на Комисията, изискващо държавите-членки да въведат възможност за издаване на глобални и генерални лицензии и да публикуват най-малко две генерални лицензии:

1.6.1 Генерална лицензия относно военното оборудване (вкл. резервни части и свързани с тях услуги по поддръжката) за всички въоръжени сили на държавите-членки.

1.6.2 Генерална лицензия за трансферите на компоненти към сертифицирани дружества ⁽²⁾.

1.7 Като поддържа пълното право на решение на държавите-членки относно износа извън ЕС, извършван от дружества, разположени на техните територии, допълнено с координация в рамките на форума COARM към Съвета на ЕС, Комитетът

⁽¹⁾ Особено важен елемент, който обяснява непреките разходи, е липсата на каквато и да е сериозна сигурност на доставките за държава-членка, чийто доставчик се намира в друга държава-членка.

⁽²⁾ Съгласно предложението на Комисията, сертификацията е свързана с получаването на продукти по генерални, а не по глобални лицензии. Лицензираните дружества, разбира се, могат също да получават някои специфични отбранителни компоненти по глобални лицензии (компоненти, които не попадат в обхвата на националните генерални лицензии).

счита, че директивата трябва да дава достатъчни гаранции за повишаване на взаимното доверие между държавите-членки относно ефективността на експортния контрол.

1.8 В предложената директива се подчертава, че дружеството-получател не трябва да извършва последващ износ към трета страна на продукта, свързан с отбраната, в нарушение на евентуалните ограничения за експорт, наложени от държавата-членка на произход върху лицензията за трансфер.

1.9 Въпреки това, след интегрирането на компоненти в един продукт по начин, който гарантира, че подобен интегриран компонент не може сам по себе си да бъде предмет на трансфер на по-късен етап, държавите-членки следва да се въздържат от налагане на отделни експортни ограничения.

1.10 Комитетът счита, че оценката на въздействието, която съпътства самото предложение, обхваща всичките 27 държави-членки и поради това допълва по полезен начин проучването на UNISYS от 2005 г.

1.11 Комитетът счита, че предложението за директива ще има значителен благоприятен ефект върху индустриалното сътрудничество в Европа и развитието на конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост и препоръчва то да бъде прието, като бъдат отчетени бележките, съдържащи се в настоящото становище.

2. Препоръки и предложения

2.1 Комитетът е твърдо убеден, че предложените от Комисията принципи за опростяване на трансфера на продукти, свързани с отбраната, в рамките на Общността чрез общи лицензионни инструменти, както и за гарантиране на взаимно доверие между държавите-членки по отношение на ефективността на техния експортен контрол, ще донесат големи ползи и ще доведат до значително опростяване в този комплексен сектор.

2.2 Комитетът твърдо подкрепя изключването от директивата на експортната политика, която трябва да остане в областта на правомощията на държавите-членки и да продължи да бъде предмет на международното сътрудничество, например в контекста на Кодекса на Европейския съюз за поведение при износа на оръжие.

2.3 Комитетът подчертава, че в предложената директива ще се запази отговорността на дружествата за зачитане на възможните експортни ограничения, определени с лицензия за трансфер. В случай на експортни ограничения, въведени в друга държава-членка, доставяща компоненти, отговорността за спазването на такива ограничения е на дружеството, което кандидатства за експортна лицензия. Именно то следва да осигури спазването на съответните експортни ограничения, като по този начин гарантира, че експортните документи са представени, в съответствие с всички ограничения, на националния орган, който издава окончателната експортна лицензия.

2.4 Като официална позиция по отношение на специални трансфери от ЕС за трети страни ⁽¹⁾, Комитетът счита, че:

2.4.1 Когато лицензията за трансфер се отнася до неспециални подсистеми или компоненти, които ще бъдат интегрирани в по-големи системи по начин, който не позволява да бъдат предмет на трансфер или дори да бъдат изнесени в трета страна на по-късен етап, би трябвало да е достатъчно държавите-членки да изискват декларации за вграждане от получателя, вместо да издават отделни експортни ограничения.

2.4.2 Реекспорт за трети страни не трябва да се извършва в случаи, при които държавата-членка на произход не е дала своето съгласие за това.

2.4.3 Дружеството-получател не трябва да извършва последващ износ към трета страна на продукта, свързан с отбраната, в нарушение на евентуалните ограничения за експорт, наложени от държавата-членка на произход върху лицензията за трансфер.

2.4.4 Държавите-членки следва не само да издават разпоредби, но и редовно да проверяват дали доставчиците в държавите-членки водят подробен регистър за своите трансфери.

2.4.5 Доставчиците би трябвало да поемат отговорността за информиране на съответната държава-членка за крайната дестинация на техните продукти, когато тази крайна дестинация е известна преди трансфера.

2.4.6 Времето, което отнема периодът за сертифициране, следва да бъде намалено, за да се постигне по-добра отчетност на процесите на сертификация.

2.4.7 В същото време достъпът на държавите-членки до регистрите на доставчиците следва да бъде разширен, като обхване по-дълъг период от време, осигури по-голяма прозрачност на процеса, както и повече време за разследване на евентуални нарушения на транспонираното национално законодателство или на разпоредбите.

2.5 Комитетът предлага в този контекст да се използват вече съществуващите ресурси на национално равнище. Националните администрации, натоварени с издаването и управлението на сертификатите, вече наблюдават дружествата от отбранителния сектор на тяхната територия и следователно могат да провеждат разследвания и да извършват одити.

2.6 За да се извлекат максимални ползи от индустриалното сътрудничество и изграждането на вътрешния пазар, Комитетът счита че трябва да се постигне високо ниво на хармонизация.

2.7 В този контекст Комитетът подчертава, че в предложената директива трябва да бъдат установени преференции за генералните и глобалните лицензии, като се ограничи индивидуалното лицензиране до определените случаи, в които то е все още необходимо.

2.8 Засега ЕИСК счита настоящия „Общ списък на оръжията на ЕС“ (EU—CML) за „общия език“, който трябва да продължи да формира основата за управление на трансферите в ЕС на продукти, свързани с отбраната, през следващия период.

2.9 За да се избегнат проблеми при тълкуването и приложението му, Комитетът счита, че EU-CML би трябвало да продължи да се ползва и да бъде редовно актуализиран всяка година, като за целта се ползват общи дефиниции относно типа на оборудването, за което ще се прилагат новите правила. По този начин EU—CML ще бъде признат като актуален списък на въоръженията, мунициите и военните материали, както и свързаните с тях услуги и дейности, включително специфичен ИТ хардуер и специализирани софтуерни приложения.

2.10 Същевременно Комитетът подчертава факта, че Комисията е предложила своите инициативи, вземайки под внимание последствията от глобализацията в Европа, по-специално в отбранителната промишленост, с главна цел укрепване на отбранителните способности на Европа.

2.11 ЕИСК настойчиво препоръчва Комисията да следи, в съответствие с Договора, за нарушения в специфичната област, обхваната от предложената директива, като използва професионалните възможности на многонационален експертен съвет, който следва да бъде сформиран, наред с другото, специално за тази цел.

2.12 Във връзка с предложението по проучването на UNISYS за създаване на централна база данни за вътрешнообщностните трансфери, Комитетът счита, че тази идея не съответства на настоящата практика и следва да бъде отхвърлена.

2.13 ЕИСК смята, че прозрачността между държавите-членки на ЕС трябва да обхваща също така обмена на информация между компетентните органи относно продажбата на продукти или трансфера на технологии до дестинации в рамките на ЕС, за да се елиминират всякакви възможни нарушения, дискриминация и/или корупция.

3. Специфични бележки

3.1 Национални разпоредби и процеси:

3.1.1 Законодателството в държавите-членки определя два вида стоки: „военни“ и „стоки с двойна употреба“, повечето от които се лицензират от два различни органа. Военните стоки и стоките с двойна употреба не бива да се разглеждат заедно.

⁽¹⁾ Под „трета страна“ се разбира всяка страна, която не е държава-членка на Европейския съюз.

3.1.2 Стоките с двойна употреба са предназначени за крайна употреба за граждански цели, но подлежат на контрол, доколкото биха могли да бъдат използвани в някои военни приложения или, в частност, в специални невоенни приложения (например в сферата на сигурността). Контролът върху тях се определя от регламент относно търговската политика на Общността (1334/2000), предвиждащ експортът за трети страни да бъде предмет на индивидуални, глобални или генерални разрешения. Обратно, в съответствие с принципите на вътрешния пазар за свободно движение на стоки, трансферите в рамките на ЕС на стоки с двойна употреба не подлежат на лицензиране, с изключение на най-специалните от тях, като например ядрените продукти.

3.1.3 Продуктите, свързани с отбраната, са предназначени за военна крайна употреба. Понастоящем не съществува рамка на Общността за тяхното движение във вътрешния пазар и трансферите им в ЕС се препятстват от разнородни национални законодателства и непропорционални лицензионни изисквания. Само няколко държави-членки прилагат глобално лицензиране и само една използва рутинно генерални лицензии. Повечето трансфери в рамките на Общността все още са ограничени от индивидуалното лицензиране, а дружествата с вериги за доставка, които покриват няколко държави-членки, не могат да оптимизират тези вериги поради различното лицензиране в държавите-членки, в които са установени доставчиците.

3.1.4 Всички държави-членки имат общо виждане относно действието на регламента за „двойната употреба“, който е правно обвързващ и е част от първия стълб на ЕС⁽¹⁾.

3.1.5 Държавите-членки са утвърдили и се позовават на различни „списъци на мунициите“ за „военни стоки“, както и на Общия списък на оръжията на Съвета, използван в рамките на Кодекса на Европейския съюз за поведение при износа на оръжие. Много държави-членки се позовават на тези списъци в националното си законодателство, докато други използват свои собствени списъци⁽²⁾.

3.1.6 Със създаването на Рамковото споразумение (известно също и като Писмото за намерения — ПН), шестте най-големи държави-производителки на оръжия⁽³⁾ са установили правила за сътрудничество относно трансферите и износа по програмите за сътрудничество, които не са част от рамката на ЕС.

3.1.7 Поради това инициативата на Комисията е ограничена до вътрешнообщностните трансфери, а износет за трети страни ще продължи да бъде предмет на съществуващите системи за лицензии за износ.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1334/2000 на Съвета от 22 юни 2000 г. за въвеждане режим на Общността за контрол на износа на стоки и технологии с двойна употреба.

⁽²⁾ Европейски съюз 1998 г. „Кодекс на Европейския съюз за поведение при износа на оръжие“, 25 май — <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ Франция, Обединеното кралство, Германия, Испания, Италия, Швеция.

4. Заплахи и препятствия

4.1 От гледна точка на приложимото законодателство е необходимо да бъдат разгледани следните аспекти:

4.1.1 различаващото се законодателство;

4.1.2 различията между законите на национално равнище.

4.2 От гледна точка на компетентните органи е необходимо да се обърне внимание на следните елементи:

4.2.1 Голямото разнообразие на органите, натоварени с обработката на исканията за издаване на лицензии за вътрешнообщностни трансфери (11 различни вида администрации в зависимост от страната).

4.2.2 В някои страни (Унгария, Полша, Ирландия, Франция, Швейцария, Чешката република, Португалия) от износителя се изискват допълнителни лицензии/разрешения, за да може да кандидатства за издаване на лицензия за износ/внос/транзит.

4.2.3 По отношение на често прилагания принцип за „подобаваша компенсация“, държавите-членки нерядко го използват поради съображения, свързани с индустрията и заетостта, но и защото — отчасти като последица от сегашните практики, свързани с трансферите в общността — нямат реална сигурност на доставките от техните партньори в ЕС (оттук и предпочитанието към собствени продукти, които не зависят от лицензиите за трансфер на друга държава-членка).

5. Действия за премахване на препятствията пред вътрешнообщностните трансфери

5.1 По отношение на трансферите, всяко подобряване на пазара на ЕС в областта на отбраната трябва да бъде организирано в съответствие с редица основни приоритети:

5.1.1 Сигурност: опростяването на трансферите и взаимното доверие вървят ръка за ръка. Факт е, че при сегашната ситуация в Европа това доверие е неравностойно. Опростяването на трансферите трябва да бъде придружено от мерки за укрепване на доверието. Борбата срещу тероризма и неразпространението на оръжия за масово унищожение (ОМУ) е приоритет за всички държави от ЕС. Това включва засилване на контрола върху разпространението на оръжия към трети страни чрез осигуряване спазването на експортните ограничения, наложени от държавите-членки в съответствие с тези политики.

5.1.2 Опростено лицензиране: лицензиите дават осезаем израз на отговорността на държавите-членки в търговията с оръжие. Също така, лицензиите подпомагат установяването на възможни ограничения за крайната употреба и крайното назначение на продуктите. Тъй като отговорността трябва да продължи да се поема от държавите-членки, националните лицензии трябва да бъдат запазени. Поради това опростяването би могло да се получи в резултат от тяхното опростяване и хармонизиране, което ще донесе предсказуемост за индустрията. То следва да улесни консолидирането на европейската отбранителна технологична и промишлена база, като всички предприятия се придържат към еднакви правила и (най-вече МСП) получават улеснен достъп до паневропейския пазар на възможности и партньорство.

5.1.3 Хармонизация на правните задължения: следва да включва правните задължения за дружествата от този сектор, в допълнение към процедурите за трансфер на продукти, свързани с отбраната. За целта е наложително да продължи хармонизацията в областта на европейския пазар на отбранителна техника (например да бъде изготвена обща рамка за контрол върху активите).

5.1.4 Укрепване на мира: всички стопански дейности в този сектор трябва надлежно да взимат под внимание принципа, според който отбранителната продукция и тази с двойна употреба не могат да застрашават, нито да противоречат на насърчаваните от ЕС демократични ценности и укрепването на мира.

5.2 Новата вътрешнообщностна система би могла да има двойно отражение върху износа:

- ще даде на държавите-членки възможност да бъдат консултирани в случай на износ на техни продукти, свързани с отбраната, освен когато такива продукти са интегрирани като компоненти в по-сложна система;
- сертифицирането ще насърчи активното участие на предприятията в спазването на решенията, свързани с експортната политика на държавите-членки, които вече са координирани в контекста на Кодекса за поведение, и следователно ще внесе повече сигурност що се отнася до превенцията на риска от незаконен износ.

6. **Заклучителна бележка**

6.1 Комитетът счита, че чрез съобщението, озаглавено „Стратегия за по-силна и по-конкурентоспособна европейска отбранителна промишленост“ и чрез предложените директиви относно „координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки в областта на отбраната и сигурността“ и относно „опростяване на реда и условията за трансфери на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността“, Комисията е предприела важна инициатива, която ще позволи да бъде укрепен европейският пазар в областта на отбраната и сигурността, и призовава Парламента и Съвета да доразвият тази инициатива и да я включат в цялостен подход, който ще даде възможност за напредък в областта на европейската политика за сигурност и отбрана.

Брюксел, 23 октомври 2008 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 координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки в областта на отбраната и на сигурността“

COM(2007) 766 окончателен — 2007/0280 (COD)

(2009/С 100/18)

На 24 януари 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 47, параграф 2, член 55 и 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 Съвета относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки в областта на отбраната и сигурността“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 1 октомври 2008 г. (докладчик: г-н OPRAN).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 46 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения**

1.1. *Широк диалог между социалните партньори*

1.1.1. Комитетът отбелязва с голямо удовлетворение, че експертите от държавите-членки, както и представителите на отбранителната промишленост, включително заинтересованите страни, и за пръв път ръководители от страна на социалните партньори, изиграха активна роля в подготовката на предложението за тази директива и участваха активно в разработката на документа, приет от Комисията на 5 декември 2007 г. Консултациите с представители на организираното гражданско общество в ЕС — многостранни и двустранни — обхващаха всички аспекти на поръчките в областта на отбраната (гърсене, доставки, регулаторна рамка и продукти).

1.2. *Ограничение на приложението на „член 296“*

1.2.1. Комитетът застъпва убеждението⁽¹⁾, че предложеното от Комисията решение, при пълно зачитане на прерогативите на държавите-членки в областта на отбраната, гарантира чрез новаторски подход съответствието, от една страна, с член 296 от Договора (относно отбраната) и член 14 на действащата директива за обществените поръчки (в областта на сигурността), като предоставя на държавите-членки правото да изключват поръчките в тази област, доколкото това е необходимо за защита на техни основни интереси, свързани със сигурността, и от друга страна, съдебната практика на Европейския съд и неговото изрично изискване за ограничаване на изключенията

за договорите, свързани с отбраната, само до изключителни случаи⁽²⁾.

1.2.2. Предложената Директива за обществените поръчки в областта на отбраната има за цел да намали броя на случаите, в които държавите-членки се позовават на член 296, тъй като съществуващите правила на ЕК за възлагане на обществени поръчки се смятат за непригодни към спецификите на оръжията, мунициите и военните материали.

1.2.3. Член 296 ще бъде запазен, което означава, че държавите-членки все още ще имат възможност да го прилагат, ако прещенат, че договорите са с такава степен на чувствителност/секретност/, че дори разпоредбите на новата директива не са достатъчни за защитата на техните интереси, свързани със сигурността. Поради това съществува тясна връзка между новата директива и член 296.

1.2.4. В интерес на съответствието между първичното законодателство на ЕС (Договорът) и вторичното законодателство (директивите), двете трябва да имат еднакво приложно поле. В противен случай е възможно да възникне правна несигурност.

1.3. Объркването, което понастоящем се създава от едновременното съществуване и от произволното използване на два валидни „списъка на оръжията на Европейския съюз“ от възлагащите органи в държавите-членки, и от предприятията, следва да бъде отстранено във възможно най-кратък срок, чрез избор на общ списък, валиден за всички процедури за възлагане на поръчки и търговия. Оптималното решение би могло да се постигне чрез приемане и използване на общ списък на оръжията на ЕС за целия спектър от приложения, обхванат от двете нови директиви, предложени от Комисията. В момента двата най-важни варианта са следните:

⁽¹⁾ В своето становище Комитетът заявява своята позиция и отбелязва, че: 1) страните, които образуват основното ядро на икономическия, индустриален и технологически потенциал на Европа подкрепят запазването на дерогацията, свързана с националната сигурност в съответствие с член 296 на Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО); 2) прилагането на член 296 от ДЕО е ограничено от съдебната практика на Съда на Европейските общности.

⁽²⁾ Обществени поръчки, възложени в областта на отбраната и сигурността, попадат понастоящем в обхвата на Директива 2004/18/ЕО извън изключенията, които възникват при ситуациите, определени с членове 30, 45, 46, 55 и 296 от Договора. Съдът на европейските общности постановява систематично в свои решения, че позоваването на дерогации от правото на Общността, включително обхванатите от член 296 от Договора, трябва да се ограничават до изключителни и ясно определени случаи.

1.3.1. Вариант 1: Да продължи да се използва „Списъкът от 15 април 1958 г.“ за тези дейности — най-вече заради осигуряването на приемственост и защото е познат и удобен за ползвателите с предишен опит; от друга страна, известно е, че този списък е твърде общ и обхващат му е твърде широк — от съставянето му преди 50 години никога не е бил актуализиран и не обхваща изцяло новите технологии, необходими за посрещане на твърде осезаемите и комплексни заплахи;

1.3.2. Вариант 2: Да започне да се ползва „Общият списък на оръжията на ЕС“, приет от Съвета на 19 март 2007 г. и актуализиран на 10 март 2008 г., включително и оборудването, включено в приетия от Съвета на 7 юли 2000 г. „Кодекс за поведение на Европейския съюз при износа на оръжие“; същият кодекс ще се използва и във връзка с новата директива за трансфери на продукти, свързани с отбраната, вътре в Общността.

1.4 Член 296: все още валиден в специални случаи ⁽¹⁾

1.4.1. Комитетът счита за неубедителни стъпките, предприети от Комисията за невъвеждане в новата директива на член 14 от действащата Директива 2004/18/ЕО за възлагане на обществени поръчки (секретни поръчки) и за използване вместо това на пряко позоваване на съответните членове от Договора относно обществената сигурност (по-конкретно членове 30 и 296). Това може да създаде у възлагащите органи объркване за това какво се смята за подходящо и какво за неподходящо.

1.4.2. Тъй като повечето обществени поръчки за доставка на специална отбранителна техника и техника за сигурност съдържат най-малкото някаква част секретна или поверителна информация, Комисията реши да включи в новата директива конкретни разпоредби за сигурността на информацията. Ако всички „секретни поръчки“ или всякакви поръчки, предвиждащи „специални мерки за сигурност“ бъдат изключени, без да бъдат дефинирани, приложното поле на новата директива би било много стеснено и ще се породи значителен риск подобно ограничение да промени съществено естеството на предложението.

1.4.3. От друга страна, Комитетът приема двустепенен подход на Комисията за решаване на този чувствителен въпрос:

— секретните поръчки не бива да бъдат изключени *автоматично* от приложното поле на новата директива, но...

— при необходимост, държавите-членки могат да ги изключват,

и смята, че предложената от Комисията процедура не е неразумно решение за всички участници, но от друга страна също препоръчва включването на съответните елементи на член 14 от общата директива за обществените поръчки като подходящ компонент в Директивата за обществените поръчки в областта на отбраната.

⁽¹⁾ Според Съда това изключение е сведено до „изключително и ясно определени случаи“ и „не подлежи на разширено тълкуване“.

1.5. *Правна рамка за възлагането на обществени поръчки*

1.5.1. По преценка на Комитета, новата директива напълно съответства на спецификата на процедурите по възлагане на обществени поръчки (за строителни работи, доставки и услуги) ⁽²⁾ в областта на отбраната и сигурността, тъй като:

1.5.1.1. поръчките за оръжие, муниции и военни материали, възлагани от възлагащите органи, са изключени от обхвата на Споразумението по държавните поръчки на Световната търговска организация (СТО);

1.5.1.2. във всяка държава-членка съществува един единствен възложител — правителството ⁽³⁾;

1.5.1.3. изисква се гарантиране на дългосрочна сигурност на доставките ⁽⁴⁾;

1.5.1.4. на равнище държава-членка е необходима висока степен на свобода в процеса на възлагане.

1.5.2. По отношение на НИРД, ЕИСК е съгласен, че пазарните механизми и обявяването на публични търгове не винаги са реалистични варианти, тъй като част от тези дейности се осъществяват от самите държави-членки, които често установяват дълготрайни отношения с научноизследователски и технологични организации и предприятия, с цел разработване на системи за нуждите на въоръжените сили.

— Тези отношения могат да бъдат под формата на спираловидно развитие или други механизми, осигуряващи приемственост и растеж в процеса на разработване.

— Комитетът не е убеден, че настоящите формулировки в проектодирективата отразяват в достатъчна степен тези реалности и изразява опасение, че ако бъде направено изкуствено разделение между НИРД и производствения процес, това ще има отрицателни последици за държавите-членки и промишлеността.

⁽²⁾ Даден договор може да се счита за договор за доставка на строителни работи, само ако неговият предмет покрива конкретно изпълнението на дейности съгласно раздел 45 на „Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки“ (CPV).

⁽³⁾ С изключение на придобиването на незначителни количества от частни дружества в областта на сигурността и местни власти.

⁽⁴⁾ Сигурност на доставките: специфичните потребности на държавите-членки с оглед на сигурността на доставките за специални обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността оправдават специалните разпоредби, както от гледна точка на договорните изисквания, така и на критериите за подбор на кандидатите.

1.6. „Купувай европейското“ — решение на отделните държави-членки

1.6.1. Относно предложението за избягване на принципа „купувай европейското“/„европейски избор“ или клаузата за „реципрочност“, Комитетът счита, че подходът на Комисията е приемлив за държавите-членки, като бъдат взети предвид следните аспекти:

1.6.1.1. Директивата ще установи правила как да се извършва снабдяването с отбранителна продукция, но няма да определя ко оборудване да се купува. Това е решение на клиентите, т.е. държавите-членки.

1.6.1.2. Остава в прерогативите на отделните държави-членки да решават дали да отворят конкуренцията за доставчици извън ЕС в съответствие със Споразумението за държавни поръчки (GPA).

1.6.1.3. Възлагащите органи отново ще имат свободата да канят само предприятия от ЕС или да включват предприятия извън ЕС.

1.6.2. В заключение Комитетът счита, че заявяването на „европейски избор“ не представлява протекционизъм, а по-скоро необходима стъпка за „ребалансиране“ на международното индустриално и технологично сътрудничество в областта на отбраната, особено по отношение на САЩ.

1.7. Търговия със страни извън ЕС

1.7.1. Относно търговията с отбранителна продукция с трети страни, ЕИСК счита, че новата директива няма да промени сегашната ситуация и представлява правилно решение.

1.7.2. Секторът ще продължи да се управлява главно от правилата на СТО и по-конкретно от Споразумението за държавни поръчки (GPA).

1.8. Създаване на ЕПОТ — Европейски пазар на отбранителна техника

1.8.1. ЕИСК счита, че новата директива представлява сериозна стъпка към създаването на дълго желания Европейски пазар на отбранителна техника (ЕПОТ), понеже:

1.8.1.1. Отварянето на вътрешния пазар за отбранителните продукти ще подобри конкурентоспособността на ЕПОТ.

1.8.1.2. ЕИСК смята, че въвеждането на прозрачни и конкурентни правила за възлагане на обществени поръчки, приложими в целия ЕС, е от особена важност за успешното създаване на ЕПОТ. То ще доведе до по-голяма откритост на пазарите на отбранителни продукти между държавите-членки в полза на всички: въоръжените сили, данъкоплатците и предприятията.

1.9. Офсетна политика ⁽¹⁾

1.9.1. Комисията е избегнала конкретните и преки предложения относно офсета, тъй като го смята за непродуктивен и нарушаващ механизмите на пазара, но в същото време осъзнава, че по този въпрос има различни мнения.

1.9.2. Действително, държавите-членки и предприятията имат различен опит в използването на този инструмент и нямат единно виждане по отношение на него. Понастоящем Европейската агенция по отбраната (ЕАО) проучва начини за справяне с тази практика и за превръщането ѝ в предимство при разработването на европейската отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ), докато офсетът съществува, като същевременно осъзнава, че при наличие на добре работещ ЕПОТ тази практика вече няма да бъде необходима.

2. Предложения

2.1. Комитетът настойчиво препоръчва всички инициативи на ЕС в областта на отбраната и сигурността да се предприемат на най-високо политическо равнище: Европейският съвет, върховният представител за ОВППС и управителният съвет на ЕАО на равнище министри (ЕАО — УСРМ).

2.2. ЕИСК счита, че европейските институции следва да концентрират своята подкрепа върху следните основни цели на отбранителната индустрия:

2.2.1. да се постигне ефективност на функционирането и конкурентоспособността на ЕОТПБ в глобален контекст, да се гарантира ранното идентифициране на реални промишлени и военни цели, към които има сериозен интерес, както от страна на големи предприятия, така и от МСП;

⁽¹⁾ Процедура, изискваща чуждестранният продавач на отбранително оборудване, в случай на доставки, оценени на стойност по-висока от сумата, определена от правителството на страната на възлагащия орган, да се ангажира с общо задължение за възлагане поръчки на индустрията на държавата, възложила обществената поръчка, възлизащо като дял от цялата стойност на договора на минимален процент от добавената стойност на държавата, възлагаща поръчките. Офсетните поръчки, възложени от продавача на предприятията в страната, възлагаща поръчките, трябва да отговарят на високи технологични стандарти и трябва да създават нови или допълнителни икономически възможности за местните предприятия, които се възползват от офсета. Продавачът изпълнява икономическите си задължения в рамките на ясно определен и разумен период от време и се задължава да плати обезщетения за пропуснати ползи и загуби, свързани с икономически задължения, неизпълнени през този период. Офсетните поръчки се считат за изпълнени, когато бъдат фактурирани от местните предприятия, които се възползват от тях в рамките на определения срок.

2.2.2. да се популяризират в международен мащаб основните програми на този важен промишлен сектор;

2.2.3. да се подкрепят настоящите и бъдещите инвестиции в разработването на иновационни технологии;

2.2.4. да се гарантират работните места в отбранителната промишленост на равнище ЕС, тъй като поддържането на човешките ресурси, т.е. професионалните корпуси на квалифицирани служители в сектора, представлява основно условие за устойчив растеж на сектора и за развитие и приложение на съществуващите технологии;

2.2.5. да се даде тласък на сектора чрез създаване на еднакви конкурентни условия за всички участници, не на последно място чрез премахване на намесата в дейността на предприятията;

2.2.6. да се насърчават инициативите на Европейската агенция по отбраната, която трябва да бъде в състояние да играе ролята на катализатор на инициативите, предприети от една или няколко държави-членки. ЕАО може да спомогне да се разшири кръгът на държавите-членки, които участват в програмите — например в случая с бъдещия европейски тежкотоварен транспортен хеликоптер, безпилотните летателни апарати, софтуерните тактически радиостанции и други.

2.3. Комитетът препоръчва на Европейския съвет, върховния представител за ОВППС и ЕАО-УСРМ — да извършат оценка и подбор и да обявят окончателното решение относно списъка на отбранителна техника и продукти, които следва да се използват от всички участници от ЕС в ЕПОТ и ЕОТПБ, като направят своя избор измежду следните алтернативи:

2.3.1. Най-вече поради съображения за приемственост, продължаване на ползването на списъка от 1958 г., въпреки че той е твърде общ и има твърде голям обхват и никога не е бил актуализиран от приемането му преди 50 години.

2.3.2. Замяна на все още използвания сегашен стар списък с „Общия списък на оръжията на ЕС“, приет от Съвета на 19 март 2007 г. и актуализиран на 10 март 2008 г., включително и оборудването, включено в приетия от Съвета на 7 юли 2000 г. „Кодекс за поведение на Европейския съюз при износа на оръжие“, преименуван на „Общ списък на оръжията на ЕС“. Вече беше прието този кодекс да се използва във връзка с новата директива за трансфери на свързани с отбраната продукти в рамките на Общността.

2.3.2.1. Комитетът счита за възможно решение сливането на актуализирания списък от 1958 г., определящ оборудването и технологиите, които са предмет на дерогация, с „Общия списък

на оръжията на ЕС“, определен в „Кодекса за поведение на Европейския съюз при износа на оръжие“.

2.3.3. Комитетът счита, че Европейската агенция по отбраната следва да бъде основна движеща сила в сектора, като действа като форум за междуправителствена дискусия относно бъдещето на отбранителната промишленост, НИРД в областта на отбраната и разширяването на европейската отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ).

2.3.4. Едновременно с това, Комитетът признава правомощията на Европейската комисия и особено важната роля, която тя играе в областта на обществените поръчки, както и при активирането и укрепването на европейската отбранителна технологична и промишлена база и счита, че опитът на Европейската комисия ще бъде полезен в рамките на усилията ѝ за реструктуриране и развитие на отбранителната промишленост на държавите-членки.

2.3.5. Комитетът признава значението на вземането под внимание на интересите и предложенията на самата отбранителна промишленост в процеса на разработване на европейска политика в областта на отбранителната техника. Въпреки това, Комитетът счита, че дейността на ЕАО може да бъде значително подобрена, като се възприеме официалното, по-тясно участие на представители на отбранителната промишленост и на неправителствени професионални експерти в работата на дирекциите на ЕАО. Тези представители и експерти (членове на организираното гражданско общество) следва да бъдат представени в управителният съвет на агенцията, при условия, които все още предстои да бъдат определени по отношение на техния статут, правото на изказване, гласуване и т.н.

2.3.6. Отново с оглед на прилагането на Кодекс за поведение по отношение на обществените поръчки в областта на отбраната, Комитетът признава, че всички държави-членки на ЕС и НАТО следва да могат да участват в програми за сътрудничество според техните финансови, индустриални и технологични възможности, и че интересите на „малките и средни държави“ следва да бъдат отчитани в достатъчна степен.

2.4. Комитетът смята, че за целите на статистическата оценка и правилното извършване на сравнения, Комисията следва периодично да представя доклад за напредъка относно прилагането на директивата, структуриран както по отделни държави, така и на равнище Общност.

2.5. Комитетът счита, че приложното поле на предложената директива следва да бъде разширено и да обхване цялото Европейско икономическо пространство (ЕИП).

3. Обща информация

3.1. Настоящо положение

3.1.1. Много държави-членки се възползват в голяма степен от член 296 от ДЕО ⁽¹⁾ и член 14 от директивата за обществените поръчки (2204/18), като изключват правилата на ЕС почти автоматично при поръчките за снаряжение за армията и силите за сигурност. С други думи: „Де факто, изключението е правило!“

3.1.2. В областта на обществените поръчки липсва европейско законодателство, подходящо за възлагане на специални обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността.

3.1.3. Използването на нехармонизирани стандарти пречи на сътрудничеството при програмите за НИРД, възлагането на поръчки и производството.

3.1.4. По отношение на търсенето, 27 национални клиенти изпитват големи затруднения при хармонизирането на техните военни изисквания и обединяването на тяхната покупателна сила в проекти за възлагане на общи поръчки.

3.1.5. На равнище ЕС, регулаторната рамка, която съдържа 27 различни варианта на национални правила и процедури за всички приложими области (износ, трансфери, поръчки и др.), се превръща в основно препятствие пред конкурентоспособността и сътрудничеството и поражда значителни допълнителни разходи ⁽²⁾.

3.1.6. Създаването на Европейски пазар на отбранителна техника (ЕПОТ) е ключов фактор в подкрепа на целите на Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО).

3.2. Конвергенцията „отбрана-сигурност“

3.2.1. Комитетът приветства инициативата на Комисията за включване на специалните невоенни поръчки в областта на сигурността в приложното поле на новата директива, като счита, че:

3.2.1.1. При днешната стратегическа обстановка заплахите са транснационални и асиметрични ⁽³⁾; разделителната линия между военните и невоенните въпроси, вътрешната и външна сигурност все повече се размива и изисква комплексен отговор.

⁽¹⁾ Член 346 от Договора за функционирането на ЕС (предишен член 296 от ДЕО) „1. Разпоредбите на Договорите не изключват прилагането на следните правила: а) нито една държава-членка не може да бъде задължавана да предоставя информация, чието разкриване тя счита за противоречащо на основните интереси на нейната сигурност; б) всяка държава-членка може да предприеме такива мерки, каквито счита за необходими за закрила на основните интереси на своята сигурност, свързани с производството или търговията с оръжие, муниципи и военни материали; тези мерки не могат да влияят неблагоприятно на условията за конкуренция във вътрешния пазар относно стоките, които не са предназначени за строго военни цели. 2. Съветът може, по предложение на Комисията, с единодушие да внася изменения в приетия от него през април 1958 г. списък на продуктите, спрямо които се прилагат разпоредбите на параграф 1, буква б).“

⁽²⁾ Например, само за 2003 г. допълнителните разходи, възникнали поради препятствия за вътреобщностните трансфери се оценяват на 3,16 млрд. евро. Uplisys, „Вътреобщностни трансфери на отбранителна продукция“, Европейска комисия, Брюксел, 2005, стр. 6.

⁽³⁾ Съобщение на Европейската комисия „Към политика на ЕС по отбранителната продукция“, COM (2003) 113 окончателен от 11.3.2003 г.; Становище на ЕИСК, обн. ОВ С 10, стр. 1 от 10.1.2004 г., докладчик: г-н Wilkinson.

3.2.1.2. Армията и службите за сигурност често работят съвместно и ползват еднакво оборудване, произведено по еднакви технологии, от едни и същи предприятия.

3.2.1.3. Невоенните обществени поръчки в някои области, като например борбата срещу тероризма, могат да бъдат също толкова специални, колкото и поръчките за военна продукция и изискват същите или дори по-големи гаранции за сигурност в процеса на възлагането.

3.2.1.4. Когато спецификациите на обществените поръчки за нуждите на армията и силите за сигурност са еднакви, изглежда съвсем логично да се прилагат същите правила за възлагане на поръчките.

3.2.2. Комитетът също така смята, че равното третиране на всички европейски институции, имащи отговорности в областта на отбраната, националната сигурност и разузнаването, представлява оптималното решение.

3.3. Въвеждане на новаторски решения

3.3.1. За да се удовлетворят специфичните изисквания на сектора, новата директива предлага три конкурентни процедури, както и прагматичен подход за постигането на напредък:

— **процедурата за договаряне** с публикуване на обявление за поръчка ⁽⁴⁾ е разрешена без да е необходима конкретна обосновка,

— могат да се използват **ограничена процедура** ⁽⁵⁾ и **състезателен диалог** ⁽⁶⁾,

— все пак, **откритата процедура**, която включва разпределение на спецификациите до всеки икономически оператор, който иска да се запознае с тях, беше сметена за неподходяща от гледна точка на конфиденциалността и изискванията за сигурност на информацията, които се отнасят за тези договори.

3.3.1.1. В процедурите са включени конкретни разпоредби за сигурност на информацията ⁽⁷⁾, за да се осигури защита на чувствителната информация срещу нерегламентиран достъп.

⁽⁴⁾ Процедури, при които възлагащият орган консултира икономическите оператори за своя избор и преговаря относно условията на договора с тях.

⁽⁵⁾ Процедури, при които всеки икономически оператор може да поиска участие и при които само поканените от възлагащия орган могат да представят оферта.

⁽⁶⁾ Възлагащият орган може да ограничи броя на кандидатите в ограничени процедури и процедури за договаряне с публикуване на обявление за поръчка и при конкурентен диалог. Всяко намаляване на броя на кандидатите трябва да бъде изпълнено на базата на обективни критерии, посочени в обявата за поръчката.

⁽⁷⁾ Сигурност на информацията: често поверителното естество на информацията за специалните обществени поръчки, свързани с отбраната и сигурността, изисква: 1. гаранции относно самата процедура по възлагането; 2. критерии за подбор на кандидати; 3. договорни задължения, наложени от възлагащите органи.

3.3.1.2. Включването в процедурата на специални клаузи за сигурност на доставките ще гарантира, че въоръжените сили се снабдяват своевременно, особено по време на криза или въоръжен конфликт:

- а) с процедурата се създава общ режим за подходящи гаранции, подкрепен с ясен метод за извършване на сравнение;
- б) Комитетът счита, че решението на Комисията новата директива да обхваща само конкретни договори в областта на отбраната и сигурността, за които действащата директива за обществени поръчки е неприложима, е целесъобразно;
- в) тези договори се отнасят за доставка на военно снаряжение (например: оръжие, муниции и бойно снаряжение) и оборудване за сигурността, което е специално и по същество сходно с отбранителното оборудване;
- г) поръчките за неспециално и невоенно оборудване остават в обхвата на действащата директива за обществени поръчки (2004/18), дори когато тези поръчки се възлагат от възлагащите органи в областта на отбраната и сигурността.

3.4. *Правна основа на проекта за директивата съставяват:*

3.4.1. Принципът на осигуряването: изискването да се сложи край на нарушенията, произтичащи от липсата на общностни разпоредби за координиране на действащите процедури за обществени поръчки.

3.4.2. Принципът на пропорционалността: доколкото разпоредбите на директивата се прилагат цялостно, тяхното транспониране в националното законодателство ще позволи на всяка от държавите-членки да вземе под внимание специфичните аспекти и характеристики на специалните поръчки, които те правят в областта на отбраната и сигурността.

3.5. *Избор на инструменти*

3.5.1. При транспонирането на директивата държавите-членки могат, ако желаят, да въведат законодателство, приложимо за всички техни обществени поръчки, включително за специални поръчки в областта на отбраната и сигурността.

3.5.2. Новият инструмент следва да предлага висока степен на гъвкавост, да гарантира подходящо равнище на прозрачност и да подобрява достъпа до пазара на чуждестранни доставчици и в частност на малките и средни предприятия;

3.5.3. За да действа напълно, директивата следва да бъде подкрепена от стандартизация и подходящ режим на движение в рамките на ЕС.

3.6. *МСП и Европейската отбранителна промишленост*

3.6.1. Що се отнася до практическото прилагане на Кодекса за поведение по отношение на обществените поръчки в областта на отбраната, Комитетът подчертава основната роля, която играят малките и средни предприятия — доставчици на отбранителна техника и технологии при развиването на националните и европейските военни възможности — както от гледна точка на приноса им към научните изследвания, така и при осигуряването на заетост.

3.7. *Заключителен въпрос*

3.7.1. Както при всички други реформи, рискът се поражда от това, че всеки се съгласява по принцип, че трябва да се направи „нещо“, но не одобрява никакви практически мерки или не подписва какъвто и да било документ или споразумение, което да даде тласък на сектора.

3.7.2. Основен въпрос: Колко дълго може да оцелее европейската отбранителна технологична и промишлена база, ако Европа продължава да отлага реформите, които се приемат за неизбежни?

Брюксел, 23 октомври 2008 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 общите разпоредби за измервателните уреди и за методите за метрологичен контрол“ (преработена версия)

COM(2008) 357 окончателен — 2008/0123 (COD)

(2009/С 100/19)

На 8 септември 2008 г. Съветът на Европейския съюз 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 Съвета относно общите разпоредби за измервателните уреди и за методите за метрологичен контрол (преработена версия)

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на ...-та си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет взе решение с 117 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 22 октомври 2008 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 създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към продукти, свързани с енергопотреблението“

COM(2008) 399 окончателен — 2008/0151 (COD)

(2009/С 100/20)

На 10 септември 2008 г. Съветът на Европейския съюз 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 за създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към продукти, свързани с енергопотреблението“

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши със 113 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани“; „Предложение за Регламент на Съвета за изменения на Общата селскостопанска политика чрез изменение на Регламенти (ЕО) № 320/2006, (ЕО) № 1234/2007, (ЕО) № 3/2008 и (ЕО) № (...)/2008“ и „Предложение за Регламент на Съвета относно изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 за подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)“

COM(2008) 306 окончателен — 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

На 18 юни 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 36 и 37 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани“;

„Предложение за Регламент на Съвета за изменения на Общата селскостопанска политика чрез изменение на Регламенти (ЕО) № 320/2006, (ЕО) № 1234/2007, (ЕО) № 3/2008 и (ЕО) № (...)/2008“ и

„Предложение за Регламент на Съвета относно изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 за подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)“

Специализирана секция „Селско стопанство, развитие на селските райони и околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 октомври 2008 г. (докладчик: Г-Н VAN OORSCHOT; съдокладчици: Г-Н KALLIO и Г-Н WILMS).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 117 гласа „за“, 28 гласа „против“ и 18 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. На 20 май 2008 г. Европейската комисия публикува предложения за оптимизиране на Общата селскостопанска политика (ОСП), за да се гарантира, че тя ще функционира колкото се може по-добре в един разширен Европейски съюз и в променящия се международен контекст. Това се нарича „здравна картина“.

1.2. ЕИСК счита, че в дискусиата относно „здравната картина“ би трябвало по-добре да се представя разнообразие на задачите, пред които е изправена ОСП (включително „европейският селскостопански модел“, сигурността на снабдяването с храни като централна тема). Ето защо ЕИСК подчертава нуждата от подходяща селскостопанска политика на ниво ЕС в краткосрочен и дългосрочен план, разполагаща с достатъчно финансиране. При това вероятно ще става дума за суми най-малкото в досегашния им размер. Нуждата от ОСП и целта на всяка отделна мярка следва да бъдат по-добре обяснени на обществото, така че да не се налага постоянно разискване относно финансирането.

1.3. ЕИСК припомня своето предходно становище относно бъдещето на ОСП, в което отбелязва, че земеделските стопани се намират в труден период на преход. Поради това ЕИСК счита, че основната грижа на „здравната картина“ следва да бъде да улесни, опрости прилагането на ОСП, както и да отговори на новите предизвикателства на пазара и в обществото, като зачита многофункционалната роля на селското стопанство.

1.4. ЕИСК счита, че плащания за финансиране на разнообразни дейности, които не се заплащат чрез пазара ще продължават да бъдат нужни в бъдеще. В същото време ЕИСК счита, че ще бъде по-трудно да се оправдаят плащанията, извършвани на базата на производството в миналото. На държавите-членки би трябвало да се позволи да адаптират техните плащания в посока на по-уеднаквени ставки. Това трябва да се предхожда от широк дебат във връзка с бъдещето на ОСП след 2013 г. Държавите-членки следва да могат да определят достатъчно дълъг преходен период, за да не се поставят стопанствата в затруднено положение. Правилата за кръстосано спазване трябва да бъдат опростени и да се избягва дублиране на контрола.

1.5. ЕИСК изразява съгласие с по-нататъшното отделяне на плащанията от производството, за да се даде на земеделските производители „свобода на обработване на земята“. Държавите-членки не трябва да бъдат задължавани да отделят плащанията от производството с цел да се запазят уязвими производствени сектори или региони, при условие че това не води до нарушения на пазара. ЕИСК подкрепя целите на член 68, въпреки че този член не предлага решение на всички проблеми. В някои случаи е необходима по-голяма гъвкавост. Държавите-членки следва да проучат задълбочено последиците от преразпределението на плащанията за земеделските производители преди прилагането на тази мярка.

1.6. ЕИСК счита, че най-напред следва да бъде разгледано адаптирането на сегашния режим за интервенция, различен от провеждане на търгове. ЕИСК настоява също за изготвянето

на нови инструменти за създаването на устойчива „предпазна мрежа“. В допълнение, ЕИСК предлага да се запази механизъмът за оставяне на земя под угар, като се променя процентът за оставяне под угар в зависимост от перспективите на пазара.

1.7. ЕИСК призовава за по-задълбочена оценка на възможното бъдещо развитие на пазара на млечни продукти и на последиците, преди да се вземе окончателно решение относно изтичането на квотната система за млякото през 2015 г. ЕИСК призовава Комисията да опише по-точно мерките, които предвижда да предприеме за поддържане на производството на млечни продукти в уязвими райони и да представи финансовите последици от това и начините на финансиране. Преди да е налице такава стратегия, ЕИСК не може да одобри предвиданото увеличение на квотите. ЕИСК се обявява за създаването на европейски млечен сектор, за да се постигне съответствие между предлагането и търсенето и да се запазят възнагражденията на производителите и гъстотата на животновъдите на цялата територия на ЕС. Създаването на такъв сектор би позволило да се възстанови балансът на отношението на силите между индустриалците, производителите, дистрибуторите и дори потребителите.

1.8. ЕИСК признава споменатите от Европейската комисия нови предизвикателства в областта на климата, водите, възобновяемите енергии и биоразнообразието, които определено налагат необходимостта от допълнителни финансови средства по втория стълб. Средствата за тези нови предизвикателства могат да бъдат осигурени единствено чрез модулация, тъй като наличните средства са разпределени в други пера в бюджета до 2013 г. и намирането на нови източници за допълнителни финанси е малко вероятно.

2. Въведение

2.1. На 20 май 2008 г. Европейската комисия публикува предложения за регламенти на Съвета относно няколко изменения на Общата селскостопанска политика (СОМ (2008) 306/4). Основната цел на тъй наречената „здравна картина“ е да се направи оценка на прилагането на реформата на ОСП от 2003 г. и да се разгледат онези изменения в процеса на реформа, считани за необходими с оглед на допълнителното опростяване на политиката, за да може тя да обхване новите пазарни възможности и да бъде подготвена за новите пазарни и обществени предизвикателства.

2.2. Освен „здравната картина“, необходимо е също така да се разгледа развитието на ОСП след 2013 г., за да се посрещнат новите предизвикателства, пред които са изправени селското стопанство, обществото и веригата за създаване на стойност в селското стопанство.

3. Променящата се международна конюнктура при осигуряването на хранителни продукти

3.1. В продължение на 30 години при цените на земеделските стоки се наблюдаваше тенденция към понижаване в реално изражение. През 2007 г. настъпи внезапно и значително увеличаване на цените на някои земеделски стоки. Важни причини за увеличаването на цените бяха нарастващото световно търсене, много ниското ниво на запасите и слабите реколти поради климатичните условия. Това, от своя страна, имаше верижен ефект върху животновъдите, изправени пред високите цени на фуража. Цените на земеделските стоки обаче започват да падат наново. Между есента на 2007 г. и април 2008 г. цените на млякото спаднаха с около 30 %, а тези на житото с около 20 % ⁽¹⁾. Така например, този факт в съчетание с нарастващите разходи означава, че доходът на земеделските стопани се очаква да спадне с 16 до 24 % през 2008 г. В реално изражение цените на земеделските стоки все още са под нивата, отбелязани по време на петролните кризи от 1973 и 1979 г. ⁽²⁾

3.2. развитието на ситуацията през последните месеци ясно показва, че сме навлезли в период на нестабилност на земеделските цени; това не е добре нито за потребителите, изправени пред увеличението на цените на селскостопанските продукти, нито за земеделските производители и заинтересованите страни по хранителната верига, които трябва постоянно да обмислят своите инвестиции. Това положение трябва да се има предвид при всяко обсъждане на бъдещата селскостопанска политика, ако сигурността на снабдяването с храни продължи да бъде цел на ЕС.

3.3. Предвид растежа в световното търсене на хранителни продукти се очаква, че е малко вероятно потребителските цени да спаднат до предишните си нива в краткосрочен и средносрочен план, но се очакват по-големи колебания на цените на производителите.

3.4. Въздействието на по-високите цени на суровините върху потребителските цени е ограничено, тъй като делът на земеделските суровини в разходите за производство на храни в сравнение с разходите за енергия и труд намалява. Така например разходите за жито представляват само 4 % от цената на самун хляб ⁽³⁾. Освен това, делът на храната в общите разходи на домакинствата е нисък (около 14 % в ЕС-27). ЕИСК смята, че е необходимо да се рационализира хранителната верига в интерес на производителите и потребителите ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Представяне на предложението за здравна картина пред Комисията по земеделие и развитие на селските райони (COMAGRI), 20 май 2008 г.

⁽²⁾ Европейска комисия: На какво се дължи сегашният бум на земеделските цени?

⁽³⁾ Реч на г-жа Mariann FISCHER BOEL: Храни, фуражи или горива, Берлин, 18 януари 2008 г.

⁽⁴⁾ ЕИСК работи още по тази тема в проучвателното становище „ЕС пред световното предизвикателство, свързано с храните“.

3.5. Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО) следва да бъде подобрена, за да бъде управлявано снабдяването с храни, тъй като след включването на селското стопанство в Световната търговска организация неравенствата между селскостопанските системи се задълбочиха още повече. Начинът на разсъждаване следва да се промени — трябва да се даде възможност на селското стопанство да се организира на световно равнище посредством един орган за дискусии, който да включва най-представителните организации на националното селско стопанство, а не непременно от най-богатите организации.

3.6. ЕИСК счита, че в здравната картина на ОСП би трябвало да се отчитат тези промени в световната ситуация с храните. В това отношение земеделските производители би трябвало да могат да продължат да изпълняват своята мултифункционална роля в европейския селскостопански модел.

4. Общи бележки

4.1. Европейският икономически и социален комитет припомня своето първоначално становище^(?) относно „Проверка на здравословното състояние и бъдещето на ОСП след 2013 г.“. В това становище ЕИСК отбелязва, че земеделските производители и хранително-вкусовата преработвателна промишленост се намират в труден период на преход. Съществува значителна воля да се реагира с предприемачески дух на новите пазарни условия, ако бъдат спазени направените в рамките на реформите обещания и се предостави достатъчно сигурност в областта на правото и планирането. ЕИСК счита, че основната задача на „здравната картина“ трябвало да бъде определянето на областите, в които съществува необходимост от адаптиране на действащото законодателство, което да даде възможност за:

- опростено и облекчено прилагане на мерките,
- отстраняването на пречките пред целевото осъществяване на вече съгласуваните мерки по реформата.

Освен тези въпроси ЕИСК признава, че ЕС е изправен пред нови предизвикателства, при които земеделските производители могат да играят важна роля, и че положението на пазара на храни изисква нови отговори.

Но ключовите думи в „здравната картина“ би трябвало да бъдат стабилност чрез организиране на пазарите, опростяване и приспособяване.

4.2. Важно е също така мерките по „здравната картина“ да подчертават по-нататъшното развитие на европейския селскостопански модел и да позволят на селскостопанските производители да изпълняват мултифункционалната си роля:

- постигане на най-високите световни стандарти за безопасност и качество на храните, опазване на околната среда и хуманно отношение към животните,
- поддържане на селските райони и опазване на природата,
- значителен принос за заетостта, поддържане на земеделското производство и жизнеспособността на селските райони във всички региони на ЕС,
- предотвратяване на обезлюдяването на селските райони и на оставянето под утар на земеделски производствени площи.

ЕИСК смята, че предложението на Комисията съдържа съществени изменения спрямо настоящата ситуация. Необходимо е задълбочено да се разсъждава по тези промени.

5. Мерки, препоръчани въз основа на „здравната картина“

5.1. Схема за единно плащане (СЕП)

5.1.1. Европейската комисия предлага да се разреши на държавите-членки да адаптират моделите си на СЕП, като постепенно преминат към по-уеднаквени ставки на плащанията за право, за да стане СЕП по-ефективна и по-ефикасна. Успоредно с това, предложенията включват серия от мерки за опростяване на прилагането на СЕП.

5.1.2. В Европа съществува нарастваща загриженост във връзка с устойчивостта. Налице е липса на напредък при отчитането на нетърговските фактори в международните споразумения, въпреки че това е от съществено значение, ако искаме да се съобразим с желанието на европейските граждани. Освен това, налице е и продължавашо намаляване на защитата на границите на ЕС. На базата на тези аргументи, ЕИСК счита, че създаването на възможности за земеделските производители да възстановяват разходите си за устойчиво производство, които не се изплащат през пазара, посредством система от преки плащания, ще бъде от първостепенно значение за гарантирането на европейския селскостопански модел, както и за доходите на земеделските производители след 2013 г. То трябва да остане като ясна задача на ОСП.

^(?) ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 60.

5.1.3. ЕИСК счита, че компенсаторни плащания за финансиране на разнообразни дейности, които не се заплащат чрез пазара ще продължават да бъдат нужни и в бъдеще. В същото време ще става все по-трудно да се обосновават нивата на заплащане въз основа на „историческото“ производство. На държавите-членки, които все още не са направили това, би трябвало да се разреши през периода 2009—2013 г. да приспособят разпределението на националните си тавани в посока на по-уеднаквени ставки за плащания или да започнат това през 2013 г. Преди да предприемат тази стъпка, държавите-членки следва да разгледат внимателно последствията за доходите на земеделските производители, тяхната способност за адаптиране и необходимостта от сигурност при дългосрочното планиране. Ако се действа в тази насока, държавите-членки следва да могат да определят подходящ преходен период, за да не попадат в затруднено положение стопанствата, които са извършили инвестиции при действието на различни разпоредби.

5.1.4. СЕПП, която се прилага в повечето нови държави-членки е лесна за администриране, но може да бъде прекалено опростена, когато става въпрос за предоставяне на подходяща подкрепа за интензивни земеделски сектори (плодове и зеленчуци, животновъдство, тютюн и др.) в сравнение със сектора на полските култури. В средносрочен план следва да се намери по-балансирано решение например в рамките на СЕП, като се използват други съществуващи инструменти или като се разработят нови инструменти за целия ЕС.

5.1.5. Всички земи в новите държави-членки, които се поддържат в добро селскостопанско и екологично състояние към момента на заявяването на плащанията, би трябвало да отговарят и на условията за допустимост.

5.2. Кръстосано спазване

5.2.1. Европейската комисия желае да опрости и подобри насочеността на кръстосаното спазване. Комисията предлага да бъдат оттеглени някои изисквания, които не са свързани с отговорността на земеделските производители, и предлага въвеждането на нови критерии за добро селскостопанско и екологично състояние (GAEC).

5.2.2. ЕИСК подкрепя запазването на връзката между единното плащане на стопанство и спазването на стандартите на ЕС, свързани със селскостопанската дейност, чрез кръстосано спазване. ЕИСК приветства предложенията на Комисията за облекчаване на кръстосаното спазване. Очевидно е, обаче, че е необходимо също така кръстосаното спазване да се опрости, по-конкретно като се уточнят правилата, като се въведат минимални правила и се намали броят на различните инспекции, които се извършват в отделните стопанства. Следва да се избягва и дублирането на контрола, като например одитите по Схемите за осигуряване на качеството (QAS).

5.2.3. Земеделството е важен сектор, който осигурява значителна заетост в целия ЕС. Следва да се предприемат

усилия за намаляване на броя на злополуките по време на работа в земеделските стопанства и да се насърчи по-значително използване на квалифицирана работна ръка. Ето защо ЕИСК счита, че конкретните аспекти на безопасните условия на труд в земеделските стопанства са много важни, като например указанията по отношение на използването на машините, хигиената и правилното съхранение на опасни вещества. Те трябва да се предмет на националното законодателство в социалната област и могат да бъдат включени в обхвата на кръстосаното спазване. За да се осигурят стимули за земеделските производители, ЕИСК препоръчва да бъдат разширени възможностите на социалния фонд на ЕС в областта на безопасните условия на труд и квалификацията.

5.2.4. В съответствие с целта кръстосаното спазване да стане по-ефективно и по-пряко свързано с дейностите в земеделските стопанства, ЕИСК счита, че законоустановените изисквания за управление относно пускането на продукти за растителна защита на пазара не са в сферата на отговорност на равнище земеделско стопанство и следователно трябва да бъдат оттеглени.

5.2.5. ЕИСК призовава да бъде направено проучване на въздействието на прилагането на критериите за добро селскостопанско и екологично състояние преди включването на каквото и да е нов елемент в обхвата им. Проучването следва да включва ефекта върху земеделските производители, както и административната тежест. ЕИСК счита, че ползите за околната среда, свързани с оставянето под угар, буферните зони и особеностите на ландшафта, следва да бъдат запазени, дори и ако се премахне задължителното оставяне под угар. Ако се цели това да се постигне чрез доброволни мерки като част от развитието на селските райони, трябва да са налице съответни стимули, които понастоящем не съществуват. Тези мерки следва да бъдат съответно възнаградени.

5.2.6. По отношение на новите държави-членки следва да се прилага специален подход. Системата на кръстосано спазване следва да се въвежда постепенно, като се има предвид фактът, че системата на преките плащания се прилага постепенно. Тези държави следва да прилагат в пълна степен кръстосаното спазване, когато достигнат ниво от 100 % при схемата за единно плащане на площ (СЕПП).

5.3. Подпомагане, частично обвързано с производството

5.3.1. Европейската комисия счита, че отделянето на помощта от производството е позволило на земеделските производители да отговорят по-добре и по по-устойчив начин на пазарните сигнали. По време на реформата на ОСП от 2003 г. бе решено да се позволи на държавите-членки да запазят в някои сектори известно ниво на подпомагане, обвързано с производството. Комисията подчертава, че прилагането на две системи не е допринесло за опростяване. Комисията предлага да бъде позволено на държавите-членки да запазят обвързаните премии само за крави с бозаещи телета, както и за овце и козе месо.

5.3.2. ЕИСК изразява съмнение относно допълнителното отделяне на плащанията от производството в държавите-членки, които поддържат подпомагане, частично обвързано с производството, за да се позволи по-голяма пазарна ориентация. ЕИСК си дава сметка, че в някои случаи отделянето на помощта от производството може да доведе до изчезването на някои видове производство и изоставянето на производството в някои региони, със сериозни последици за околната среда, икономиката на селските райони и заетостта. Член 68 би трябвало да се използва, за да се решават тези проблеми. От тези държави-членки обаче не трябва да изисква да отделят помощта от производството. Съществуващата обвързана с производството помощ не трябва да води до изкривяване на пазара сред държавите-членки.

5.4. Специфично подпомагане

5.4.1. Европейската комисия предлага разширяването на обхвата на (сегашния) член 69 по няколко причини, включително намирането на решение на въпроса както за преодоляването на неблагоприятните фактори за земеделските производители в някои сектори и в някои региони, така и за допълване на правата на земеделските производители в райони, в които се извършва реструктуриране. Държавите-членки, които прилагат схемата за единно плащане понастоящем имат право да запазят до 10 % от своите национални бюджетни тавани за мерки, свързани с опазване на околната среда или за подобряване на качеството и маркетинга на земеделски продукти.

5.4.2. Европейската комисия счита, че промените в традиционните пазарни инструменти и преминаването към пряка подкрепа за производителите предизвикаха дискусията относно различните начини за управление на риска, като ценовият и производственият риск се определят като двата основни източника на колебания в доходите. Комисията предлага държавите-членки да използват член 68 за застраховане на селскостопанските култури и за взаимоспомагателни фондове за болести по животните и растенията.

5.4.3. ЕИСК подкрепя целите, споменати в член 68, въпреки че този член не предлага решение на всички проблеми, които биха могли да възникнат. ЕИСК може да се съгласи с по-голяма гъвкавост при използването на член 68, при условие че всички допълнителни фондове ще се използват за укрепване на позицията на земеделските стопани. ЕИСК счита също така, че в много специфични случаи в някои държави-членки лимитът за финансиране може да е по-висок от сегашния общ максимум от 10 % от националния таван на средствата. ЕИСК подкрепя предложенията за застраховане на селскостопанските култури и за взаимоспомагателни фондове за болести по животните и растенията, като счита, че целта следва да бъде защита на потребителите и земеделските производители. Тези мерки не би трябвало да бъдат в ущърб на съществуващите застрахователни схеми или мерки на Общността (член 44 и ветеринарния фонд). Поради значението на предотвратяването на болести за обществото като цяло, ЕИСК предлага тези фондове да бъдат съфи-

нансирани от държавите-членки, както се предлага от Комисията.

5.4.4. ЕИСК счита, че използването на член 68 може да доведе до значително преразпределяне на плащанията за земеделските производители. Освен това, ЕИСК изразява опасения, че член 68 не е достатъчно ефективен инструмент за разглеждане на всички въпроси. Ето защо държавите-членки следва да разгледат задълбочено последиците за земеделските производители от евентуалното използване на член 68. ЕИСК смята, че сумите, които преди са били заделени за земеделския бюджет, би трябвало да останат в земеделския сектор и биха могли да бъдат използвани за член 68.

5.4.5. Следва да се разгледа кумулативното въздействие на модулацията и член 68 върху доходите на земеделските производители. Ако се реализира предложението на Комисията, това би означавало намаляване на преките плащания с поне $10 + 13\% = 23\%$. Затова ЕИСК смята, че въздействието би трябвало да бъде изследвано задълбочено.

5.5. Ограничения на плащанията

5.5.1. Европейската комисия посочва факта, че в резултат на въвеждането на единно плащане разпределението на плащанията е станало по-прозрачно. Големият брой земеделски производители, които получават плащания в малки размери, създава значителна административна тежест. Комисията предлага държавите-членки да въведат минимален лимит от 250 евро или минимална площ от 1 хектар, или и двете. В допълнение към това Комисията предлага прогресивна модулация. Предлага се също така и новите държави-членки да имат право да прилагат модулацията от 2012 г. нататък.

5.5.2. ЕИСК по принцип приема предложенията на Комисията за минимални изисквания за плащания, за да се намалят административните разходи, като предоставя на държавите-членки възможност да изберат начина, по който да прилагат тези минимални изисквания.

5.5.3. ЕИСК счита, че при обсъждането на прогресивната модулация става въпрос за това, дали е приемливо да се повишават ставките за модулация на онези стопанства в ЕС, които получават повече от 100 000 евро директни плащания на година. Тъй като едрите получатели обикновено извличат полза от икономии от мащаба, умерената прогресия е оправдана, още повече че стопанствата имат възможността да използват новите мерки по втория стълб и по този начин да получават отново средства от ОСП.

5.6. Пазари

5.6.1. Комисията поставя въпроса за създаването на ефективен механизъм за интервенция, който да действа като „предпазна мрежа“, без обаче да зависи от субсидиран износ. Комисията предлага да опрости разпоредбите за публична интервенция чрез разширяването на тръжната система. Комисията предлага премахване на интервенцията за твърда пшеница, ориз и свинско месо.

5.6.2. ЕИСК счита, че отслабването на механизмите за управление на вътрешния пазар и намаляването на граничната защита, в резултат на реформите на ОСП и търговските преговори от 1992 г. насам, направиха ЕС много по-зависим от колебанията на световния пазар. Същевременно тези колебания на световния пазар, а оттам и рискът, се увеличават: изменението на климата води до по-крайни колебания в реколтите в целия свят, а нарастването на пътуванията в световен мащаб увеличава риска от разпространение на болести. Земеделските производители трябва да се справят с всички тези предизвикателства. В този контекст, отказът от прилагането на механизъм за регулиране може да се окаже опасен в период, когато предлагането е недостатъчно, а търсенето — стабилно.

5.6.3. ЕИСК счита, че една от най-важните цели на ОСП, и в частност на първия стълб, ще бъде да осигурява достатъчно количество безопасни и разнообразни храни за своите 500 милиона потребители. За постигането на тази цел са необходими подходящи инструменти. Въпреки това една тържбна система може да подобри пазарната ориентация. Тя отслабва „предпазната мрежа“ за земеделските производители и може да засили несигурността на пазара. Поради това ЕИСК предлага най-напред да се разгледат други изменения на сегашната система за интервенция като например по-кратък период за интервенция. ЕИСК настоява за изготвянето на нови инструменти за създаването на устойчива „предпазна мрежа“, като се има предвид нуждата от сигурност на снабдяването с храни за европейските граждани и справедливи доходи на земеделските производители.

5.6.4. ЕИСК предлага на Комисията да създаде европейски секторни организации за управление на пазарите, които да позволяват уравнивяване на търсенето и предлагането в една устойчива рамка и да дават възможност за разпределяне на производителите по цялата европейска територия, с цел да се отговори по по-добър начин на очакванията на обществото. По този начин се създава баланс на пазарните сили, което позволява да се отговори по-добре на очакванията на потребителите. Комисията следва да наблюдава тази организация.

5.7. Оставяне под угар

5.7.1. Комисията предлага да се сведе до нула оставянето под угар като инструмент за контрол на предлагането, основаващ се на перспективите за ситуацията на пазара. На държавите-членки са предоставени инструменти, с които да гарантират, че ще се запазят ползите за околната среда.

5.7.2. Оставянето под угар е инструмент за управление на предлагането, който може да се окаже полезен и гъвкав. ЕИСК счита, че дори и настоящите пазарни цени да се задържат на добро равнище, пазарната конюнктура може да се влоши отново

във всеки момент. Освен това, ЕИСК смята за логично да се запази механизмът за оставяне на земи под угар⁽⁶⁾, като се променя процентът за оставяне под угар в зависимост от перспективите на пазара.

5.7.3. ЕИСК счита, че всички ползи за околната среда, свързани с оставянето под угар, трябва да бъдат запазени, за да се засили одобрението за селското стопанство. Това може да бъде постигнато чрез доброволно оставяне под угар като част от развитието на селските райони, единствено ако са налице достатъчно стимули, каквито не бяха предоставяни в миналото.

5.8. Квоти за млечните продукти

5.8.1. Квотите за млечните продукти бяха въведени през 1984 г. като отговор на свръхпроизводството. Комисията счита, че условията, довели до въвеждането им, вече не са актуални. В светлината на нарастването на търсенето за мляко и млечни продукти Комисията предлага увеличаване на квотите за млечни продукти с 1 % годишно през следващите пет години. Целта на това увеличаване на квотите е да подготви „мекото кацане“ на системата, с оглед на изтичането на срока на квотите през 2015 г. Европейската комисия анализира социалното въздействие на промените в системата от квоти за млечните продукти. Изтичането на срока на квотите ще доведе до реструктуриране на сектора на млекопроизводство с евентуални последици за някои региони, при което преди всичко дребните млекопроизводители вероятно ще бъдат жертва на конкурентна борба за изтласкване от пазара.

5.8.2. Тъй като срокът на квотите за млечните продукти съгласно актуалните разпоредби ще изтече през 2015 г., ЕИСК призовава Комисията да извърши по-задълбочен отколкото досега анализ на начините за постигане на предвидимост и регионален баланс в условията на устойчив пазар след 2015 г. Млякото е основен, здравословен хранителен продукт, а освен това млекопроизводителите играят важна роля в икономиката на селските райони. По-специално ще бъде важно да се въведат мерки, които да помогнат производителите да повишат своята конкурентоспособност.

5.8.3. Производството на млечни продукти е много важен сектор в уязвимите райони в ЕС. Ето защо ЕИСК също така призовава Комисията да предвиди мерки, включително и финансови разпоредби, за поддържане на производството на млечни продукти и на жизнеспособна селскостопанска икономика в тези уязвими райони. ЕИСК смята, че с представените от нея предложения Комисията не предоставя използвана концепция. Член 68 е достатъчен инструмент, който само донякъде е подходящ за тази цел и с който и в най-малка степен не могат да бъдат покрити очакваните високи последващи разходи.

⁽⁶⁾ ОВ С 44, 16 февруари 2008 г., стр. 63, параграф 5.7.1.

5.8.4. Тъй като липсва реален план за коригиране, на този етап ЕИСК се обявява срещу коригиране на квотите. Квотите трябва да бъдат адаптирани спрямо търсенето на пазара, а не по произволен начин. С оглед на ситуацията след 2015 г. е нужно да се създаде европейски сектор за млекопроизводство, където е възможно производството да се адаптира спрямо потреблението и да се установи отново съотношението на силите в секторите. По този начин производството на мляко в най-уязвимите райони може да бъде запазено.

5.9. Други мерки за подпомагане

5.9.1. Комисията предлага незабавно отделяне на плащанията в секторите на протеиновите култури, конопа, твърдата пшеница и ядките. За ориза, картофеното нишесте, сухия фураж и лена Комисията предлага отделяне на плащанията от производството с двугодишен преходен период.

5.9.2. Без плащанията, обвързани с производството, то би могло да изчезне, което би имало много неблагоприятни последици за регионалните икономики, околната среда или снабдяването на ЕС. Следователно ЕИСК счита, че възможността за замяната на тези плащания с единно заплащане на стопанство трябва да бъде разглеждана поотделно за всеки отделен случай, и ако това е необходимо, плащанията, обвързани с производството, следва да бъдат запазени, за да се избегне значителен спад в производството в уязвимите райони. Тези сектори се нуждаят от разумен преходен период и придружаващи мерки за разработването на нови пазарни възможности.

5.9.3. Премията за енергийни култури представлява значителна административна тежест и като се имат предвид задължителните цели, определени от Съвета за въвеждането на биогорива, вече не са необходими стимули на равнище производство. Фондовете, които вече няма да се използват за премии за енергийни култури, следва да бъдат използвани за укрепване на позицията на производителите.

5.10. Изменение на климата

5.10.1. Комисията счита, че въпросите, свързани с климата и енергията, са заели централно място в дневния ред. През март 2007 г. ръководителите на ЕС решиха да намалят емисиите на CO₂ с най-малко 20 % до 2020 г. и с 30 % — в случай че бъдат договорени глобални цели. Комисията счита, че селското стопанство може да даде важен принос за намаляване на емисиите на парникови газове.

5.10.2. ЕИСК счита, че селското стопанство на ЕС е допринесло повече от много други сектори за намаляване на емисиите на парникови газове и то трябва да продължи в тази посока (?). Освен това земеделието е сред секторите, които са изложени в най-голяма степен на въздействието на изменението на климата.

5.10.3. По-доброто разбиране на последиците от изменението на климата за земеделието се превръща във все по-неотложен въпрос и затова научноизследователската дейност се явява като приоритетна задача. Този вид изследвания се финансират по Седмата рамкова програма на ЕС за научни изследвания, но процесът трябва да се ускори и засили.

5.10.4. Важно е също така да се увеличат стимулите за земеделските производители за справяне с изменението на климата и използване на неутрални по отношение на климата производствени методи. В това отношение ЕИСК подкрепя примерния списък на действията, свързани с изменението на климата, в плана за развитие на селските райони.

5.11. Управление на водите

5.11.1. Целите на ЕС по отношение на политиката в областта на водите са определени в Рамковата директива за водите. Комисията счита, че земеделието играе основна роля в управлението на водите.

5.11.2. Един от най-неотложните въпроси е този за водата — както за нейния недостиг, така и за нейното качество, влагата, а също и за наводненията. ЕИСК счита, че част от средствата, идващи от модуляцията, трябва да бъдат използвани за стимулиране на управлението на водите като част от мерките за развитие на селските райони по ос 2. ЕИСК е на мнение, че тези операции трябва да бъдат пряко свързани със земеделието.

5.12. Възобновяема енергия

5.12.1. През 2007 г. ръководителите на ЕС определиха обвързваща цел от 20 % за използването на енергия от възобновяеми източници, включително 10-процентен дял на биогоривата при потреблението на бензин и дизел.

5.12.2. ЕИСК подкрепя списъка с примерни действия по отношение на възобновяемата енергия.

(?) Изследване на ЕК: Изменение на климата: предизвикателствата пред земеделието (декември 2007 г.).

5.12.3. ЕИСК счита, че е от изключително значение да се поощри по-нататъшната научноизследователска дейност за оптимизиране на производствените системи, за да може биоенергията да допринесе максимално за намаляване на емисиите на CO₂ и за енергийната ефективност. Трябва допълнително да се проучи възможността за разработване на биогорива от второ поколение, като се използват странични земеделски продукти.

5.12.4. Земеделските производители биха могли да играят основна роля при снабдяването с устойчива биоенергия на местно или регионално равнище (например макро инсталации за производство на електроенергия с използване на местна биомаса), като по този начин допринесат за изпълнението на целите от Които. В правилата за държавните помощи следва да се предвидят изключения за такива проекти.

5.13. Биоразнообразие

5.13.1. Комисията счита, че голяма част от биоразнообразието в Европа зависи от земеделието и горското стопанство и че трябва да се положат повече усилия за опазването на биоразнообразието. Земеделското изпълнява ключова роля в опазването на биоразнообразието. Държавите-членки са поели ангажимент да спрат намаляването на биоразнообразието до 2010 г.

5.13.2. В няколко държави-членки съществуват добри примери за проекти за подобряване на биоразнообразието. ЕИСК подкрепя примерните видове действия, споменати от Комисията за насърчаване на биоразнообразието, при условие че стимулите са насочени пряко към земеделските производители, тъй като те играят основна роля за поддържането на жизнеспособни селски райони, предлагащи възможности за икономиката и заетостта.

5.14. Укрепване на втория стълб

5.14.1. Комисията предвижда да отговори на тези четири нови предизвикателства (параграфи 5.10 до 5.13) с нов пакет мерки, които да залегнат във втория стълб, а необходимите за тях допълнителни финансови средства да бъдат взети от фондове за модулация. Комисията отбелязва, че увеличаването на задължителната модулация е единственият начин да се получат допълнителни средства за развитие на селските райони, тъй като всички останали средства на ЕС са разпределени до 2013 г. Комисията предлага да се увеличи задължителната модулация с 8 % до 2012 г. в рамките на четири етапа.

5.14.2. ЕИСК смята, че резултатите от преговорите по финансовите перспективи за 2007—2013 г. доведоха до неподходящо финансиране на втория стълб. ЕИСК е на мнение, че трябва да се запазят различните функции на ОСП. Всяка нова модулация на

преките плащания по първия стълб трябва да бъде съобразена с това изискване⁽⁸⁾. Затова ЕИСК подкрепя предложената модулация, само при условие че се гарантира, че този бюджет е ясно и конкретно насочен именно към подпомагане на земеделските стопани за посрещане на тези нови предизвикателства. Трябва да се признае ролята на заетостта и на заетите в земеделието в този процес на промяна. Изпълнението, посредством националните планове за развитие на селското стопанство, трябва да стане по-ефективно и достъпно за земеделските производители. Националното съфинансиране трябва да бъде осигурено предварително.

6. Въздействие върху бюджета на предложенията в „здравната картина“

6.1. Комисията напомня, че ОСП има вграден механизъм за финансова дисциплина. Поради факта, че в повечето случаи помощите сега са фиксирани и пазарната конюнктура се е подобрила значително, потенциалът за упражняване на финансова дисциплина е намалал. Освен това, Комисията заявява, че предложенията за модулация са с неутрално въздействие по отношение на бюджета, но могат да доведат до допълнителни национални разходи. Комисията не очаква да възникнат почти никакви допълнителни разходи, свързани с пазарни мерки.

6.2. Общият бюджет за ОСП е намалал от 0,6 % от БВП на ЕС през 1993 г. на по-малко от 0,4 % през 2007 г. Действителните бюджетни разходи са се увеличили от около 40 милиарда евро през 1995 г. на около 50 милиарда през 2007 г. (включително средствата за развитие на селските райони), въпреки почти двойното увеличение на броя на държавите-членки от 15 на 27.

6.3. Преди 15 години ЕС отделяше 10 милиарда евро годишно за субсидии за износ. През 2009 г. тези бюджетни средства са намалени до едва 350 милиона евро⁽⁹⁾. Европейската комисия се съгласи да премахне изцяло субсидиите за износ до 2013 г., при условие че търговските партньори поемат подобен ангажимент.

6.4. ЕИСК счита ОСП за една от основните опори на Европейския съюз. Както показва международната конюнктура при снабдяването с хранителни продукти, селскостопанската политика ще продължи да бъде много важна. ЕИСК е на мнение, че земеделските производители не само играят основна роля при хранителните доставки, но имат и мултифункционална роля.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия № 5.

⁽⁹⁾ Обща селскостопанска политика: да отсеем фактите от измислиците, 20 юни 2008 г.

7. Към дългосрочни цели на ОСП след 2013 г./финансова рамка

7.1. ЕИСК счита, че е полезно да се очертаят ясни цели и приоритети за ОСП след 2013 г., за да се даде принос към дебата за следващите финансови перспективи.

7.2. Като се има предвид фактът, че се очаква населението на света да продължи да нараства и да достигне 9 милиарда души през 2050 г., и че потреблението на глава от населението ще се повиши, ще се увеличат и нуждите от производство на храни. Същевременно добрите земеделски земи намаляват в целия свят поради фактори като ерозията, засоляването на почвите и урбанизацията. В резултат на това в идните години сигурността на снабдяването с храни на европейските потребители може да не бъде възприемана като даденост. В бъдещата ОСП трябва да се вземат под внимание тези нови развития.

7.3. На европейско ниво потребителите искат достатъчно количество здравословни и разнообразни храни, които трябва да бъдат произвеждани по устойчив начин. Вносът трябва да съответства на стандартите на ЕС, което не се спазва във всички случаи. В същото време европейските граждани са загрижени за изменението на климата и устойчивостта. Земеделските производители в ЕС могат да играят важна роля в изпълнение на очакванията на обществото.

7.4. Земеделските производители предпочитат да получават своите доходи от пазара. Обществото в Европа, обаче, очаква от земеделските производители да предоставят и редица услуги, които не се заплащат чрез пазара. Ето защо преките плащания за възнаграждаване на земеделските производители, които гарантират най-високи стандарти на системите за устойчиво производство и предоставят допълнителни услуги, а също така

и насърчаването на развитието на селските райони чрез преки плащания ще останат много важни. Освен това ОСП ще остане основен инструмент за подпомагане на регионалните икономики.

7.5. При постигането на целите, посочени в параграф 3.3, бъдещата ОСП следва да наблегне в по-голяма степен на:

— гарантиране на сигурно снабдяване с безопасни и разнообразни храни и с възобновяеми източници на енергия,

— гарантиране на справедлив доход за земеделските производители,

— гарантиране на устойчиво и конкурентоспособно производство във всички региони на ЕС,

— принос за жизнеспособни селски райони, предлагащи икономически възможности и заетост.

7.6. В дългосрочен план ЕИСК счита, че целите на ОСП и инструментите за постигането им следва да бъдат по-добре хармонизирани между всички държави-членки.

7.7. ЕИСК изтъква необходимостта от подходяща краткосрочна и дългосрочна селскостопанска политика на ЕС, която трябва да бъде осигурена с достатъчно финансиране. При това вероятно ще става дума за суми най-малкото в досегашния им размер. Задача на политиците е да информират по-добре от досега гражданите относно необходимостта от ОСП и целесъобразността на отделните мерки, така че да не се води постоянно дискусия относно осигуряването на финансови средства.

Брюксел, 23 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните текстове от становището на специализираната секция бяха отхвърлени в полза на приетите от Пленарната асамблея предложения за изменение, но бяха подкрепени от най-малко от 1/4 от подадените гласове:

Параграф 1.7

„ЕИСК призовава за по-задълбочен отколкото досега анализ на развитието на пазара на млечни продукти, като се има предвид, че срокът за квотите за мляко, според разпоредбите на настоящето законодателство, ще изтече през 2015 г. Предвид необходимостта от сигурност при планирането, ЕИСК призовава към коригиране на квотите, което да гарантира теко квотите за производителите, при положение че това не води до нарушения на пазара. ЕИСК призовава Комисията да предвиди мерки за поддържане на производството на млечни продукти в уязвими райони и да обясни финансовите последици от това и начините на финансиране.“

Гласуване:

„за“: 66 „против“ 42 „въздържал се“ 41

Параграф 1.8

„ЕИСК признава споменатите от Европейската комисия нови предизвикателства в областта на климата, водите, възобновяемите енергии и биоразнообразието. За тези нови предизвикателства са необходими допълнителни средства, осигурени чрез модуляция и използването на структурни фондове. ЕИСК е на мнение, че подобряването на сигурността на снабдяването с храни следва да се счита за ново предизвикателство.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 1.9

„ЕИСК е на мнение, че има широко разминаване във възгледите за модуляцията. Като компромисен вариант, ЕИСК предлага допълнителните ставки на модуляцията за финансиране на новите предизвикателства да бъдат ограничени общо до 3 %, а прагът да се увеличи до 7 500 евро. ЕИСК не подкрепя по-нататъшната прогресивна модуляция. Допълнителното финансиране следва да е насочено специално към подпомагане на земеделските производители.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 5.5.3

„ЕИСК счита, че при обсъждането на прогресивната модуляция трябва да се засегнат няколко аспекта. Прогресивният ѝ характер ще увеличи административната сложност на плащанията на стопанство. В много случаи земеделските производители, които притежават както големи, така и малки стопанства, осигуряват заетост, която е важна за региона. ЕИСК счита, че настоящата модуляция вече е засегнала в най-голяма степен печалбите на най-големите бенефициенти. От друга страна, едрите получатели обикновено извличат полза от икономията от мащаба. Поради това прогресивната модуляция има значително въздействие върху конкурентния баланс между земеделски стопанства с различни размери. Земеделските производители трябва да могат да планират напред и затова трябва да могат да разчитат на ангажирани, поети от властите. Въз основа на тези аргументи ЕИСК не подкрепя прогресивната модуляция.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 5.7.3

„ЕИСК счита, че всички ползи за околната среда, свързани с оставянето под угар, трябва да бъдат запазени, за да се засили одобрението за селското стопанство. Това може да бъде постигнато чрез доброволно оставяне под угар като част от развитието на селските райони, единствено ако са налице достатъчно стимули и ако тези стимули бъдат съответно устойчиви. Гледната точка на ЕИСК е, че тази подкрепа за развитието на селските райони би трябвало да е свързана с дейността на земеделските производители.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 5.8.3

„Производството на млечни продукти е много важен сектор в уязвимите райони в ЕС. Ето защо ЕИСК също така призовава Комисията да предвиди мерки, включително и финансови разпоредби, за поддържане на производството на млечни продукти и на жизнеспособна селскостопанска икономика в тези уязвими райони. ЕИСК смята, че член 68 е достатъчен инструмент, който само донякъде е подходящ за тази цел и с който и в най-малка степен не могат да бъдат покрити очакваните високи последващи разходи.“

Гласуване:

„за“: 66 „против“ 42 „въздържал се“ 41

Параграф 5.8.4

„ЕИСК смята, че през периода 2009—2015 г. квотата би трябвало да се коригира въз основа на пазарното развитие. Млекопроизводителите се нуждаят от сигурност и плавен преход. На това основание ЕИСК призовава към такова коригиране на квотите, което да гарантира леко кацане за производителите. Тези корекции не бива да застрашават стабилността на пазарите и би трябвало да взимат предвид уязвимостта на малките млечни производители и региони.“

Гласуване:

„за“: 66 „против“ 42 „въздържал се“ 41

Параграф 5.14.1

„Комисията предвижда да отговори на тези четири нови предизвикателства (параграфи 5.10 до 5.13) с нов пакет мерки, които да залегнат във втория стъп, а необходимите за тях допълнителни финансови средства да бъдат взети от фондове за модулация. Комисията отбелязва, че увеличаването на задължителната модулация е единственият начин да се получат допълнителни средства за развитие на селските райони. Комисията предлага да се увеличи задължителната модулация с 8 % до 2012 г. в рамките на четири етапа.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 5.14.2

„ЕИСК смята, че резултатите от преговорите по финансовите перспективи за 2007—2013 г. доведоха до непоходящо финансиране на втория стълб. ЕИСК е на мнение, че трябва да се запазят различните функции на ОСП. Всяка нова модулация на преките плащания по първия стълб трябва да бъде съобразена с това изискване⁽¹⁾. Затова ЕИСК може да подкрепи допълнителна модулация, само при условие че се гарантира, че този бюджет е ясно и конкретно насочен иленно към подпомагане на земеделските стопани за посрещане на тези нови предизвикателства. В допълнение към четирите предизвикателства, споменати от Колисията, ЕИСК предлага да се добави предизвикателството на безопасността и сигурността на снабдяването с храни с оглед на скорошните дискусии относно цените на хранителните продукти. Трябва да се признае ролята на заетостта и на заетите в земеделието в този процес на промяна. Изпълнението, посредством националните планове за развитие на селското стопанство, трябва да стане по-ефективно и достъпно за земеделските производители. Националното съфинансиране трябва да бъде осигурено предварително.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 5.14.3

„Преките плащания са извънредно важни за ползите, които селското стопанство носи за обществото. Освен това земеделските производители се нуждаят от сигурност при планирането. От друга страна, ЕИСК признава новите предизвикателства, споменати от Колисията. ЕИСК отбелязва, че има съществени различия в позициите по отношение на модулацията. Като контролиран вариант ЕИСК предлага ставка на модулация от общо 8 % (настоящите 5 % + 3 × 1 %). ЕИСК препоръчва освен финансирането за развитието на селските райони, да се разгледа и финансирането от други източници, като например структурните фондове. ЕИСК също препоръчва прагът да се увеличи до 7 500 евро. Това трябва да замени доброволната модулация. Трябва да бъдат внимателно проучени възможните неблагоприятни последици върху доходите на земеделските производители от модулацията, в комбинация с член 68.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

Параграф 6.4

„ЕИСК смята ОСП за една от основните опори на Европейския съюз. Като показва международната конюнтура при осигуряването на хранителни продукти, селскостопанската политика ще продължи да бъде много важна. ЕИСК е на мнение, че земеделските производители не само играят основна роля при хранителните доставки, но имат и мултифункционална роля. Ето защо всякакви икономии на бюджетни средства следва да бъдат използвани за укрепване на позицията на производителите по техния път към устойчивост.“

Гласуване:

„за“: 64 „против“ 58 „въздържал се“ 37

⁽¹⁾ Вж. бележка под линия № 5.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, предназначени за консумация от човека (Регламент за страничните животински продукти)“

COM(2008) 345 окончателен — 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

На 7 юли 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 152, параграф 4, буква б) 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 установяване на здравни правила относно странични животински продукти, предназначени за консумация от човека (Регламент за страничните животински продукти)“

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 8 октомври 2008 г. (докладчик: г-н NIELSEN).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 82 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Във връзка с използването на странични животински продукти належаща задача е гарантирането на висока степен на защита на човешкото здраве и на здравето на животните. Европейският икономически и социален комитет приветства предложението на Комисията, което е изградено върху задълбочена подготвителна работа и оценка на придобития опит. Промени в категоризацията би следвало, както се предлага, да бъдат предприемани само след конкретна оценка на риска, извършена от авторитетни научни институти. Изглежда целесъобразно да се изясни връзката на предложението с други области от законодателството, включително по отношение на отпадъците и околната среда.

1.2 Във всеки случай съществува известна нужда от уточняване на определенията в регламента, както и във връзка с одобрението и използването на странични животински продукти в инсталации за производство на биогаз. Освен това би следвало редица специфични случаи да бъдат по-прецизно формулирани, а също и да се проучи дали при наличие на определени предпоставки не е допустимо използването на протеини, добити от странични продукти от свине и птици, за фураж за риба, доколкото няма данни за рискове за човешкото здраве и за здравето на животните.

2. Контекст

2.1 Комисията желае в регламента относно страничните животински продукти ⁽¹⁾ да се съдържат категоризация и контрол, които в по-голяма степен се основават на риска, както и ясно разграничаване спрямо правилата относно храни, фуражи, отпадъци, козметични продукти, фармацевтични продукти и медицински изделия. Чрез настоящото предложение Комисията цели също да се намали административната тежест за определени

предприятия и да се засили отговорността на операторите, особено при използването на странични продукти извън хранителната и фуражната верига.

2.2 Запазва се категоризацията на продуктите в три категории. Материалът, предизвикващ риск от трансмисивна спонгиформна енцефалопатия (ТСЕ) следва и в бъдеще да не бъде използван за фуражи. За разлика от него материал, който не представлява или представлява съвсем слаб риск, може да бъде използван, но само в зависимост от вида на материала и след оценка на риска, извършена от Европейския орган за безопасността на храните (EFSA), Европейската агенция по лекарствата (EMA) или от Научния комитет по потребителските продукти. Съгласно предложението някои продукти от категория 2 се прекатегоризират в категория 3, така че вече могат да бъдат използвани за определени видове фуражи. Ако изходният материал, методът на производство и предназначението са безопасни, в бъдеще страничните животински продукти от всички категории ще могат да бъдат използвани в практиката. Освен това се допускат заравяне и изгаряне в случай на поява на болест, както и в ситуации, когато събирането на трупове на животните е трудно осъществимо на практика.

2.3 По отношение на изгарянето на странични животински продукти се прилагат разпоредбите на Директива 2000/76/ЕО ⁽²⁾. Сега обаче се предлага да бъде допуснато използването им като гориво при условия, които гарантират защитата на общественото здраве и здравето на животните, както и спазването на съответните екологични стандарти. Освен това се цели осигуряването на последователност със забраните относно износа на отпадъци ⁽³⁾, а именно по отношение на тяхното приложение в предприятия за производството на биогаз или компост в трети страни, които не са членки на ОИСР.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1774/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 2002 г. за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, предназначени за консумация от човека.

⁽²⁾ Директива 2000/76/ЕО от 4 декември 2000 г. относно изгарянето на отпадъците.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1013/2006 от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци.

3. Общи бележки

3.1 Разпоредбите по отношение на използването на странични животински продукти са широкообхватни и сложни, но визираната цел е законодателството и администрацията да функционират оптимално и ЕС да бъде в състояние и в тази област да продължи да осигурява висока степен на защита на човешкото здраве и на здравето на животните. Разпространението на ТСЕ и заразни болести по животните може да има тежки икономически и социални последици. По принцип ЕИСК може да подкрепи подхода, основаващ се на риска, при който в категоризацията се предприемат промени на базата на конкретни оценки на риска, извършени от подходящи научни институции; целесъобразно е съответно и прилагането на принципите на НАССР⁽¹⁾, при условие че те бъдат хармонизирано транспонирани и прилагани в държавите-членки.

3.2 Предвид нарастващото търсене на протеин, предназначен за фураж за риба, би следвало във връзка с преразглеждането на регламента относно ТСЕ⁽²⁾ да се прецени дали при определени условия не е допустимо използването на протеини, добити от странични продукти от свине и птици, за фураж за риба, доколкото няма данни за рискове за човешкото здраве и за здравето на животните.

4. Конкретни бележки

4.1 Предложението предвижда страничните животински продукти и производните им продукти да могат да бъдат унищожавани чрез изгаряне или използвани като гориво. В предложението използването на страничните продукти като гориво не се разглежда като унищожаване на отпадъци, а следва да се извършва при условия, които гарантират защитата на общественото здраве и здравето на животните, както и спазването на съответните екологични стандарти. При това би следвало да се направи по-ясно разграничаване между регламента относно страничните животински продукти и разпоредбите относно отпадъците и околната среда, а също и да се изяснят и по-конкретно да се дефинират определенията в член 3 от Регламента и в директивата относно отпадъците, за да се избегнат проблеми в тълкуването.

4.2 Към инсталациите за производство на биогаз, в които странични животински продукти и производните им продукти се преработват в съответствие със стандартните параметри, се прилагат разпоредбите относно регистрацията и проследяването, но съгласно член 7, параграф 1, буква в) към тях не се прилага изискването за одобрение съгласно член 6, параграф 1, буква б). При изработването на правилата за прилагането обаче, те би следвало да се включват само в необходимата степен в полето

на приложение на разпоредбите относно самоконтрола, разделянето на „чисти“ и на „опасни“ зони и т. н., както и изискването за документация за получаването, третирането и по-нататъшния транспорт на суровини.

4.3 Също така, освен съществуващото изискване за едночасова дезинфекция на материал от категория 3 при 70 градуса, би следвало да има възможност за допускане на отклонения в температурата и времетраенето, а спазването би следвало да може да се документира по по-гъвкав начин, отколкото досега.

4.4 ЕИСК изцяло подкрепя използването на глицериновата фаза, получена при производството на биодизел за производството на биогаз, независимо от категорията. Доказано е научно, че нито производството на биодизел, нито получаващите се при това производство странични продукти от всички категории предизвикват какъвто и да било риск, при условие че производството се извършва в съответствие с действащите разпоредби⁽³⁾.

4.5 Съгласно член 7, параграф 1, буква а) отпада изискването за одобрение за определени дейности, когато съответните предприятия или инсталации имат разрешителни за дейност в съответствие с други законодателни разпоредби. За предприятията-износители обаче би било препоръчително, с оглед на ветеринарния контрол, да направят постъпки за получаване на разрешително в съответствие с регламента относно страничните продукти.

4.6 От гледна точка на опазването на ресурсите, страничните продукти от годни за клане животни би следвало да се причислят към категория 3 (напр. паднали на земята продукти, хронично модифициран материал и др. п.), при условие че продуктите не са били в контакт с материал от категория 2.

4.7 Би следвало да се намери решение за изключване на кръвните продукти от разпоредбите, съдържащи се в член 25, параграф 1, буква в), с цел да се улесни използването на тези продукти като торове.

4.8 Съгласно член 28, параграф 1, буква г) за малки количества странични животински продукти може да се приложи дерогация от разпоредбите за унищожаване. По мнение на ЕИСК при такъв подход е необходима максимална предпазливост поради липсата на възможност за проследяване.

⁽¹⁾ НАССР (*Hazard Analysis and Critical Control Points*): Система за анализ на опасността и контрол в критични точки.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 999/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 г. относно определяне на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии.

⁽³⁾ Експертно становище на EFSA от 22 април 2004 г., както и Регламент (ЕО) № 92/2005 на Комисията от 19 януари 2005 г., изменен с Регламент (ЕО) № 2067/2005 от 16 декември 2005 г.

4.9 Съгласно член 12 оборският тор се дефинира като материал от категория 2 и неговото унищожаване и приложение следва да става в съответствие с правилата, посочени в член 20. На това място би трябвало по-добре да се уточни, че оборският тор, който се използва за енергийни цели, различни от инсталации за производство на биогаз, не следва да бъде третиран като отпадък и следователно трябва да бъде изгарян в инсталации за изгаряне, които притежават разрешително или регистрация.

Брюксел, 22 октомври 2008 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 относно вещества, които разрушават озоновия слой (преработена версия)

COM(2008) 505 окончателен — 2008/0165 (COD)

(2009/C 100/23)

На 30 септември 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 веществата, които разрушават озоновия слой (преработка)

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и че то е било предмет на негово становище, прието на 2 декември 1998 г. (*), на 448-ата си пленарна сесия, поведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши със 119 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

(*) Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложението за Регламент на Съвета (ЕИО) относно вещества, които разрушават озоновия слой (ОВ С 40 от 15.2.1999 г., стр. 34).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение“

COM(2008) 179 окончателен — 2008/0069 (COD)

(2009/С 100/24)

На 23 април 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 препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 септември 2008 г. (докладчик: г-жа HERCZOG).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 59 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Резюме

1.1. ЕИСК категорично подкрепя предложението на Комисията за създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (по-нататък наричана ЕРРОК), тъй като качествено професионално образование и обучение (ПОО) е ключова и неделима част от преразгледаната Лисабонската стратегия⁽¹⁾, насочена към насърчаване на общество, основано на знания, социалното включване и сближаването, мобилността, пригодността за заетост и конкурентоспособността.

1.2. ЕИСК счита, че ако бъде реализирана, ЕРРОК би допринесла за укрепването на европейското измерение на ПОО, за подобряването на мобилността на обучаващите се и работниците, а също и за прозрачността и взаимното доверие между и в рамките на националните системи за ПОО. Тя също така би спомогнала за преодоляване на настоящите проблеми с безработицата, като бъде насочена към разликите между нуждите на пазара на труда и квалификациите на работната сила.

1.3. ЕИСК е на мнение, че ЕРРОК е полезна, тъй като поставя специален акцент върху подобряването и оценката на „достиганията“ и „результатите“ от ПОО по отношение на трите ключови политически приоритета на ЕС: повишаване на пригодността за заетост, подобряване на съответствието между предлагането и търсенето на обучение и насърчаване на по-добър достъп до обучение през целия живот (по-специално за уязвимите групи).

1.3.1. ЕИСК приканва Комисията да се насочи в още по-голяма степен към крайните потребители, обучаващите се, работещите и предлагащите ПОО институции и предприятия. Специално внимание трябва да се обърне на лицата в риск от изключване от образованието и пазара на труда (напр. преждевременно напусналите училище, млади хора и възрастни работници при

наличие на висока безработица, лица със специални нужди, лица от имигрантски произход и т.н.) и тяхната реинтеграция в обучението.

1.4. ЕИСК счита, че постиженията в миналото⁽²⁾ в областта на европейското сътрудничество за осигуряване на качество в ПОО представляват подходяща основа за продължаването на извършваната понастоящем работа и за по-нататъшно развитие. Сериозният ангажимент от страна на Европейския парламент и Съвета към ЕРРОК ще спомогне в голяма степен за възможно най-широкото разпространение на култура на непрекъснато повишаване на качеството⁽³⁾. Това би могло да послужи за пример и да насърчи изпълнението на ЕРРОК на национално равнище.

1.5. ЕИСК приветства силния ангажимент на държавите-членки за непрекъснато повишаване на качеството на ПОО, понастоящем изпълнен в Европейската мрежа за осигуряване на качество в ПОО (ЕМОКПОО), която беше създадена през 2005 г., за да осигури дългосрочна устойчивост на процеса, и която през последните няколко години включва активно и ефективно сътрудничество между 23 страни.

1.5.1. ЕИСК препоръчва Комисията да разгледа въпроса как (в кои области, с какви подходи и практически инструменти) ЕМОКПОО, с подкрепата на национални референтни точки по осигуряване на качеството (НРТОК), може да действа още по-ефективно и ефикасно за насърчаване и подкрепа на изпълнението на ЕРРОК в държавите-членки – процес, който ще продължи до 2010 г. (и евентуално след това?).

⁽¹⁾ Лисабонска стратегия (2000 г.).

⁽²⁾ Заключение на Съвета относно осигуряването на качество в професионалното образование и обучение (28 май 2004 г.). Декларация от Копенхаген (30 ноември 2002 г.) „Насърчаване на сътрудничеството за осигуряване на качество, с основен фокус върху обмяната на модели и методи, а така също и на общи критерии и принципи за качество в професионалното образование и обучение“. Комюнике от Маастрихт (14 декември 2004 г.); Комюнике от Хелзинки (5 декември 2006 г.).

⁽³⁾ Комюнике от Хелзинки (5 декември 2006 г.).

1.6. Според ЕИСК е изключително важно да се гарантира последователност между ЕРРОК и другите европейски инициативи, основани на взаимно доверие, като Европейската квалификационна рамка (ЕКР) ⁽¹⁾ и Европейската система за кредити за ПОО ⁽²⁾. Налице е необходимост от по-тясно хармонизиране на действията и набелязване на конкретни взаимовръзки между тези общи европейски референтни средства, както на европейско, така и на национално равнище, за да се засилят взаимните ползи и синергиите, както и да се създадат условия за акредитиране и трансфер на квалификациите в цяла Европа.

1.7. Професионалното образование и обучение е публично благо и качеството в областта на професионалното обучение трябва да бъде предмет на контрол с оглед на благо на гражданите и на обществото като цяло. Контролът следва да бъде проследяван и извършван от публични институции, чието качество също трябва да бъде гарантирано. ЕИСК счита, че ролята на тези институции, определени от правителствата в повечето държави-членки, е от основно значение и препоръчва Комисията да я засили.

1.8. ЕИСК призовава всички заинтересовани страни — институции, работодатели, синдикати, секторни организации, търговски палати, стопански и професионални органи, организации, предоставящи услуги в сферата на заетостта, регионални органи, организации на социалната икономика и др. — да поемат присъщите им отговорности и да допринасят за постигането на съвместните цели. Възходящото сътрудничество в осигуряването на качество на ПОО следва да бъде засилено във всички етапи на работата.

1.8.1. ЕИСК призовава за по-активно участие на организираното гражданското общество и припомня на Комисията необходимостта от тясно сътрудничество с гражданското общество в сферата на осигуряването на качество в ПОО, така че системата да стане по-интегрираща и да се опира на вече изградените мрежи и натрупания положителен опит. Липсата на подобно сътрудничество и диалог в много страни възпрепятства успешното въвеждане на подобна култура на качество.

1.8.2. ЕИСК счита, че социалните партньори като главни заинтересовани страни на пазарите на труда следва да играят важна роля за реализиране на 4-те основни цели в областта на ПОО (мобилност, достъпност, привлекателност и социално включване), и да изпълняват също основна роля при определянето на системите за ПОО и осъществяването на контрол върху тях както на европейско, така и на национално равнище. Само чрез активното участие на социалните партньори системата може да се приспособява към променящия се пазар на труда, предварително условие за всеки подход за качество в ПОО.

⁽¹⁾ Препоръка на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна рамка.

⁽²⁾ Създаване на европейска система за кредити за ПОО.

2. Въведение

2.1. С оглед на разнообразието и сложността на системите за ПОО и на подходите към качеството в рамките на отделните държави-членки и между тях, съществува необходимост от общи отправни точки, за да се гарантира прозрачност, последователност и преносимост на многобройните насоки на политиката и практическите развития в Европа и да се укрепи взаимното доверие.

2.2. След дълъг период на подготовка и консултации Европейската комисия представи предложение за Препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.

2.3. С препоръката се цели да се подкрепят усилията в държавите-членки за постоянно подобряване на качеството на системите и програмите за ПОО чрез прилагане на общ европейски отправен инструмент: рамка за осигуряване и оценка на качеството в професионалното образование и обучение – ЕРРОК.

2.4. Основната функция на ЕРРОК е да осигурява договорени транснационални референции, които помагат на държавите-членки и заинтересованите страни да документират, разработват, наблюдават, оценяват и подобряват ефективността на предлагането на ПОО и на практиките за управление на качеството в областта на ПОО.

2.5. Позицията на ЕИСК по отношение на предложението на Комисията до голяма степен се основава на натрупаните от него знания и опит ⁽³⁾.

⁽³⁾ Вж. следните становища на ЕИСК:

— Становище от 30.5.2007 г. относно „Предложение за Препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот“, докладчик: г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ОВ С 175, 27.7.2007 г.),

— Становище относно „Предложение за препоръка на Европейския парламент и Съвета относно ключовите компетенции за ученето през целия живот“, докладчик: г-жа HERCZOG (ОВ С 195, 18.8.2006 г.),

— Становище относно „Предложение за препоръка на Европейския парламент и Съвета относно трансграничната мобилност с цел образование и обучение: Европейска харта за качество на мобилността“, докладчик: г-н CZAJKOWSKI (ОВ С 88, 11.4.2006 г.),

— Становище относно „Предложение за Препоръка на Съвета и на Европейския парламент относно по-нататъшно европейско сътрудничество за осигуряването на качество на висшето образование“, докладчик: г-н SOARES (ОВ С 255, 14.10.2005 г.),

— Становище относно „Обучение и производителност“, докладчик: г-н KORYFIDIS (ОВ С 120, 20.5.2005 г.).

3. Наблюдения на ЕИСК

3.1. ЕИСК споделя мнението на Комисията, че са необходими общи референтни критерии за осигуряване на качество, ако желаем да си поставим и постигнем общи цели в рамките на европейската политика в областта на ПОО.

3.2. ЕИСК приветства и подчертава положителните страни на предложението на Комисията относно ЕРРОК, а именно: доброволен ангажимент на държавите-членки за използване на рамката, възможността за адаптирането ѝ към различните национални системи в съответствие с националното законодателство и практики, както и необходимостта решенията, свързани с нейното прилагане да се вземат на национално, регионално и/или местно равнище.

3.3. ЕРРОК се основава на и доусъвършенства Общата рамка за осигуряване на качество (ОРОК), която се основаваше на най-добрите практики от държавите-членки. ЕИСК изразява задоволство, че ЕРРОК е опростена спрямо ОРОК, с по-конкретни и ясни критерии за качество и примерни дескриптори, които значително ще улеснят държавите-членки при тълкуването, разбирането и ползването им.

3.4. ЕИСК е на мнение, че новаторските и съвременни критерии за осигуряването на качество и примерните дескриптори в Приложение 1 на Препоръката, разработени с консенсус, превръщат ЕРРОК в ценен инструмент за непрекъснато повишаване на качеството на ПОО на европейско и на национално равнище. Тези критерии за качество и примерни дескриптори, отразяващи фундаменталните аспекти на работата, свързана с качество на ПОО, позволяват проактивното планиране, изпълнение, оценка и по-нататъшно развитие на дейностите за осигуряване на качество на национално и институционално (т.е. организации, предоставящи ПОО) равнище. Те също така позволяват да се предприемат стъпки за подобряване на прозрачността и последователността между политическите мерки и инициативи, предприети от отделните държави-членки в тази област.

3.5. ЕИСК счита, че е особено важно Комисията да има достъп до надеждни данни, които се основават на обективни факти относно напредъка в постигането на определените цели за осигуряване на качеството, в съответствие с трите основни цели на политиката (вж. параграф 1.3). Ето защо ЕИСК изразява удовлетвореност, че в Приложение 2 на Препоръката са изложени предложените първоначално общи показатели на системно ниво за измерване и оценка на качеството на ПОО на национално равнище.

3.6. Показателите са от първостепенно значение за доброто управление и качеството на системите за ПОО, тъй като оказват подкрепа при разработването на основана на факти политика и насърчават сравнителния анализ между отделните страни. ЕИСК, обаче, би желал да напомни на Комисията, че методите за събиране и обобщаване на данни за показателите за ЕРРОК следва да бъдат хармонизирани или стандартизирани между държавите-членки (еднакви определения, тълкуване и методи за изчисление), за да бъдат данните по-надеждни и сравними.

3.7. ЕИСК счита, че е особено важно да се насърчават заинтересованите от ПОО страни на различни равнища да извършват системна самооценка (ако е възможно в съчетание с независима външна оценка, например в контекста на редовните европейски партньорски проверки). Дейността в областите, посочени при самооценката, спомага да се осигури висококачествено обучение, като по този начин удовлетворява очакванията и интересите на участващите партньори (както на участващите в обучението, така и на работодателите). Самооценката предлага редовна обратна връзка относно удовлетвореността на партньорите от обучението и образователните услуги, относно потребностите на пазара на труда, както и относно уменията и способностите на работещите, придобити по време на курса на обучение.

3.8. Една от характеристиките на ЕРРОК с особено голяма добавена стойност е, че тя насърчава използването на общи критерии за качество, примерни дескриптори и показатели, а също и повишаването на качеството въз основа на редовна самооценка както в рамките на системите на ПОО, така и в организациите/институциите, предоставящи ПОО. ЕИСК би желал да напомни на заинтересованите страни, че качеството при разработването на системно ниво в определени страни може да бъде постигнато, единствено ако ЕРРОК се въведе не само на равнището на институциите за ПОО, но и на системно (управленско) равнище на ПОО.

В допълнение, използването на общи критерии за качество, примерни дескриптори и показатели също така позволява да се правят сравнения между практиките за управление на ПОО и за предоставяне на ПОО в ЕС.

3.9. ЕИСК би желал да припомни на Комисията, че най-важният елемент за постигането на общите цели е истинската ангажираност от страна на държавите-членки при въвеждането и прилагането на ЕРРОК. В тази връзка общите основни принципи, изисквания за качество и примерни дескриптори трябва да намерят израз в конкретни цели и практически инициативи и последователно изпълнение на подобни цели и мерки.

3.10. ЕИСК настоятелно приканва Комисията да насърчава и подкрепя на използването на ЕРРОК, както и нейното непрекъснато подобряване на европейско и национално равнище. За да насърчи и подкрепи използването на ЕРРОК, Комисията трябва да намери в бъдеще средства за финансиране на съответните схеми и също така да повиши осведомеността на съществуващите и новите партньори в областта на качеството относно възможностите за финансиране на всички равнища. Комисията следва също така да работи в по-тясно сътрудничество с Европейската мрежа за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение и да ѝ оказва подкрепа в изпълнението на нейната задача за постоянно адаптиране и подобряване на общите принципи за качество, критериите за качество, примерните дескриптори и показателите.

3.11. ЕИСК изразява удовлетвореност, че предложението включва значителни гаранции за качество под формата на редовен преглед (през период от три години) и оценка на въвеждането на ЕРРОК на национално ниво; резултатите ще бъдат използвани при последващия преглед на Референтната рамка на европейско равнище. Според ЕИСК, оценките трябва да бъдат насочени към реалното въздействие на ЕРРОК върху качеството на ПОО на национално и европейско равнище, върху набелязването на области, в които е налице развитие или подобрене, както и върху промени в изпълнението и техния мащаб.

3.12. ЕИСК препоръчва широко разпространение на информацията и подобрена комуникация във връзка с ЕРРОК, за да достигне тя до възможно най-голям брой потенциални участници и заинтересовани страни. Следва да бъдат изготвени план и стратегия за комуникация за разпространяване и подчертаване на ползите и очакваните постижения от прилагането на ЕРРОК на всички равнища, и по-специално тези на организациите (институциите), предоставящи ПОО. Необходими са действия на различни равнища, за да се осигури ефективна комуникация, от една страна, на европейско и национално равнище, а от друга — на системно ниво и на равнище организации, предоставящи ПОО. Заедно с Комисията ЕМОКПОО би могла да играе съществена роля за комуникацията на европейско равнище, а на национално равнище това може да се извършва от националните референтни точки по осигуряване на качеството.

3.13. В съответствие със своето предходно становище относно обучението и производителността⁽¹⁾, ЕИСК би желал още веднъж да подчертае необходимостта от по-тясна координация между различните нива на системите за образование и обучение на европейско и национално равнище по отношение на ученето през целия живот. Това изисква също и последователни подходи за осигуряване на качество и оценка на качеството в сектора на образованието и обучението.

3.14. ЕИСК изразява убеденост, че ПОО следва да се развива на всички равнища като изключително важна и неразделна част

от ученето през целия живот. Важно е ПОО да бъде тясно обвързано с предходните и по-горните образователни нива, особено с общото образование и висшето образование. На различните възрастови групи, включително на малките деца, следва да се предоставят необходимите възможности и инфраструктура за развитие и те следва да бъдат оценявани според жизнения цикъл.

3.14.1. Оценката на качеството следва да се отнася до всички видове образование и всички образователни институции, като се започне от ранното детство, тъй като образованието в ранна детска възраст подобрява по-нататъшното академично и професионално представяне; тя следва да се отнася и до началното образование, за да се гарантира, че учениците ще придобият основни умения, преди да преминат към по-високо образователно ниво. Надеждността и ефективността на оценката на ПОО ще бъдат накърнени, ако се вземе предвид единствено периодът на професионалното образование и обучение, без да се разглежда академичното представяне в училище, което оказва въздействие върху по-нататъшните постижения и кариерно развитие. ЕИСК вярва, че е важно Европейската комисия да осъзнава връзките между отделните образователни нива, като взема под внимание последиците и обстоятелствата, които са външни за образованието, и общото им влияние върху качеството на професионалното образование и обучение.

3.14.2. ЕИСК би искал да подчертае значението на укрепването на връзките между осигуряването на качеството и оценката на качеството в ПОО и всички сектори, включени в областта на образованието, с цел да бъде подобрена комуникацията, като по този начин се засили взаимното доверие и се открие обща перспектива за осигуряване на качеството и съвместното развитие. ЕИСК приветства факта, че е започнало сътрудничество с висшето образование в областта на осигуряването на качество и предлага това сътрудничество да бъде продължено и засилено. Прилагането на ЕКР изисква също последователни подходи към осигуряване на качеството, особено между ПОО и висшето образование, тъй като насърчаването на ученето през целия живот е обща за двата сектора тема.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Обучение и производителност“, докладчик: г-н KORYFIDIS (ОВ С 120, 20.5.2005 г.).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „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 окончателен – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

На 23 април 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

„Създаване на Европейска кредитна система за професионално образование и обучение (ECVET)“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 септември 2008 г. (докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE).

На 488-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 109 гласа „за“, без подадени гласове „против“ и с 1 глас „въздържал се“.

1. Въведение

1.1. Настоящото предложение за Препоръка е предложение за обща европейска квалификационна система, насочена към улесняване на трансфера и признаването на квалификацията при мобилността на работниците.

1.2. Образованието и обучението са неразделна част от Лисабонската стратегия, европейската програма за реформа, която трябва да даде възможност да се отговори на предизвикателствата, поставени от обществото на знанието и от икономиката. По-специално, развитието на познанията, компетентността и уменията на гражданите посредством обучение и образование е необходимо и достатъчно условие за постигане на целите на Лисабонската стратегия в областта на конкурентоспособността, развитието, заетостта и социалното сближаване.

1.3. Независимо от отбелязания напредък, поставените цели не са достигнати, особено по отношение на обучението през целия живот и мобилността на работниците, области, в които продължават да съществуват множество пречки. Пропуските ясно показват необходимостта от развитие на инструменти и механизми за сътрудничество, улесняващи участието в обучение през целия живот и трансфера на квалификациите между различните държави, институции и системи. Повишаването на прозрачността по отношение на квалификациите е необходим етап за прилагането на такава стратегия и за развитието на познанията, уменията и компетентностите, необходими за гражданите и работниците на Европа и за всички заинтересовани страни (по-специално структури за обучение).

1.4. Системата ECVET⁽¹⁾, която е предназначена за гражданите, би трябвало да улесни транснационалното признаване на придобитите знания при обучението през целия живот. Тази система е изградена въз основа на съществуващите в Европа практики и системи и се опира на следните елементи:

— описание на квалификациите като единици резултати от обучението (знания, умения и компетентности), които могат да се трансферират и натрупват,

— създаване в условията на прозрачност на механизми за трансфер и капитализация на придобитите знания и тяхното валидиране,

— изграждане на партньорства между институциите с цел създаване на среда, позволяваща трансфера и установяване на транснационално пространство за обучение.

2. Общи забележки

2.1. Оценката на въздействието показва, че системата ECVET е инструмент, улесняващ прозрачността, сравнението, трансфера и натрупването на резултатите от обучението между различните системи. Тя не изисква по-голямо раздробяване на квалификациите и не предлага хармонизирането им, нито това на системите за обучение. Тя подкрепя и подсилва съществуващите инструменти, които дават възможност за мобилност (ЕСТК⁽²⁾ и ЕКР⁽³⁾). В крайна сметка, тя може да допринесе за извършването на необходимите реформи на националните системи за обучение с оглед прилагането на обучението през целия живот. В тази връзка, ECVET носи добавена стойност в областта на мобилността и на обучението през целия живот.

2.2. Независимо от това, не бива да се омаловажават съществуващите трудности, свързани с тези инструменти. Въпреки че ЕКР има за цел извършване на транснационално сравнение, националните системи трябва да бъдат замислени и организирани така, че да бъдат разбираеми и да вдъхват доверие у партньорите от другите държави. Комисията е тази, която трябва да определи постоянни критерии за гарантиране на целесъобразността,

⁽¹⁾ Акроним на „Европейска кредитна система за професионално образование и обучение“.

⁽²⁾ Система за трансфер и натрупване на кредити във висшето образование.

⁽³⁾ Европейска рамка за квалификациите в обучението през целия живот.

прозрачността, сравнението и взаимното доверие у партньорите. Също така, въпреки че ЕКР беше създадена с оглед осъществяването на сравнение и доброволна транспозиция на европейско, национално и секторно равнище на квалификациите, не трябва да се подценява сложността на съществуващите системи. Необходимо е отсега нататък да се подсилят инструментите, позволяващи ориентирането към по-голяма прозрачност и доброто овладяване на необходимите етапи, през които трябва да се мине, за да се достигне през 2012 г. до въвеждането на дипломи или сертификати.

2.3. Трябва да се отбележи и фактът, че системата ECVET не заменя политиките, които са в сила в Европейския съюз и по-специално Директива 2005/36/ЕО относно работниците мигранти. Но от друга страна, тя не укрепва необходимите връзки със съществуващите европейски програми, предвиждащи, по-специално що се отнася до най-слабо развитите региони на ЕС, ЕСФ да финансира дейностите по осъществяване на реформи в образователните системи и системите за обучение, така че хората да се осведомят в по-голяма степен за важността на нуждите на обществото на знанието и по-специално за нуждата от образование и учене през целия живот и така да подобри достъпа до качествено образование.

2.4. Системата ECVET, която въвежда постоянен процес, изисква траен ангажимент от страна на всички участници и синергия между инициативите, адаптирани на европейско, национално и секторно равнище. За съжаление тази система не предвижда специално насърчаване на напредъка или на иновациите (добрите практики), което би могло също да създаде динамика сред потенциалните участници и партньори, с оглед предвидената за 2012 г. оценка.

2.5. Въпреки че Комитетът отбеляза, че консултациите, проведени на всички нива и с участието на голям брой действащи лица от публичния и частния сектор, позволиха да се възприеме общ език, то систематичната употреба на определен брой акроними – в предложенията, съобщенията, препоръките, проучванията на въздействието, поръчаните от Комисията доклади – води до смесване на акронимите и обръкване, което не е добре за постигането на преследваната цел. Дадено съкращение, сигла, акроним или надслов, които имат смисъл на даден език, може да не означават нищо на друг, а дори и да създават съвсем негативен образ. От друга страна, тази употреба може да ограничи навлизането на нови структури за обучение и да разубеди целевите групи да се заинтересуват от това, което е създадено, за да се улесни трансфера между националните системи за професионално обучение, а не да ги направи по-непрозрачни. Също така Комитетът препоръчва продължавашото усилие за хармонизиране и създаване на съвместимост между системите за професионално обучение и ученето през

целия живот да взема под внимание езиковите аспекти и усилията, които Комисията полага в други области.

2.6. Комисията трябва да гарантира, че осъществяването на целта „всеки да може да се обучава в различни структури за обучение и в различни страни, което ще благоприятства мобилността на територията на цяла Европа на обучаващите се, нещо което е толкова забележително, тъй като в Европейския съюз съществуват над 30 000 институции за професионално обучение“⁽¹⁾ няма да става за сметка на езиковото многообразие, от една страна, и от друга страна, за сметка на изтъкваното от Комисията качеството на езиковото обучение.

3. Специфични бележки

3.1. Изборът на Комисията да предложи въвеждането на системата ECVET да се извърши по законодателен път чрез Препоръка на Европейския парламент и Съвета, съгласно член 150 от Договора, изгражда рамка, позволяваща прилагането на съдържащите се в ECVET принципи, като същевременно се опира на доброволния подход. Този начин на действие ще задълбочи процеса на консултации, който беше въведен и по време на който бяха обменени множество мнения от страна на различните участници, между които и социалните партньори.

3.2. Въпреки че доброволният подход има недостатъци, той позволява да се активизира сътрудничеството между Комисията, социалните партньори и държавите-членки, с цел ясното идентифициране на проблемите, които ще възникнат и най-вече, да се развият най-подходящите иновации и решения. Този процес дава възможност да се планира оперативно и по-ефикасно внедряване на ECVET, която да представлява действителна принадлезна стойност за гражданите и работниците от Европа относно признаването на компетентностите, като по този начин се насърчава ученето през целия живот и мобилността.

3.3. Заявеното намерение от страна на Комисията да направи оценка и популяризира постигнатия напредък, с оглед развитието и постоянното преразглеждане на системата ECVET с цел нейното приспособяване, може да се определи като залог за сътрудничество. Препоръчително е различните участници и по-специално потребителите или техни представители да бъдат привлечени към оценката и изготвянето на доклада, предвиден в този текст.

3.4. Желанието на Комисията да подкрепя и насърчава транс-националната мобилност и достъпа до ученето през целия живот в сферата на професионалното образование и обучение трябва да се изразява и в пълно потвърждаване на подразбиращите се от Препоръката принципи относно мястото и ролята на участниците:

⁽¹⁾ IR/08/558 Комюнике на Комисията.

- крайните ползватели са доброволно обучаващите се, които желаят да валидират резултатите от обучението си за получаване на призната квалификация,
- системата на квалификации, основаваща се на признаване на резултатите от обучението посредством кредитни единици, съставени от точки, трябва да гарантира безпристрастност и да е насочена към осигуряване на равен достъп, а не да поставя допълнителни препятствия или критерии за подбор,
- европейското сътрудничество в областта на образованието и на първоначалното обучение и ученето през целия живот е необходимо за създаването на условия на прозрачност и признаване на квалификацията,
- би трябвало да се създадат мрежи и партньорства, насочени точно към системата ECVET, с оглед развитието на нови инструменти и нови практики относно споразуменията за обучение и трансфера на кредити,
- Комисията би трябвало да гарантира, че стандартите, които са в процес на приемане, дават възможност за справедливо отношение не само към учащите се, но също и към структурите за обучение. Неотдавнашни проучвания⁽¹⁾ показват, че хората, които най-много се възползват от обучение през целия живот, са *най-образованите хора*, и че хората с най-ниско образователно равнище или тези, които не притежават никакви дипломи, се възползват в най-малка степен от обучението през целия живот. Причините за това са различни, но тази ситуация трябва да бъде избягната при квалификациите и Комисията трябва да следи квалификационната система да включва и хора, които са в най-неблагоприятно положение по отношение на квалификациите;
- във връзка с това, в някои страни голям брой структури за обучение (сдружения и организации), действащи специално сред такива социални групи и натрупали дългогодишен конкретен опит, напоследък бяха отстранени от пазара на „предлагането“, тъй като често реализираните в краткосрочен план икономии, са били направени за сметка на най-ниско „рентабилните“ групи. Би трябвало на този опит да се придаде по-голяма стойност в човешки и финансов аспект, особено в сферите на културата, социалната икономика и на народното образование, които често представляват входни пунктове към професионалното обучение за тези социални групи.

(1) „Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007“ („Напредък при изпълнението на целите от Лисабонската стратегия в областта на образованието и обучението — показатели и референтни стойности“): SEC(2007) 1284. Проучване на NIACE относно участието на възрастните в ученето „Counting the cost“ от януари 2008 г. NIACE е Национален институт за продължаващо обучение за възрастни в Обединеното кралство.

3.5. За постигането на европейска квалификационна система чрез засилено сътрудничество се разработват общи стандарти. Това е особено деликатно, що се отнася до резултатите от така нареченото неформално обучение. Стандартите, които трябва да бъдат постигнати, би трябвало да бъдат уточнени и проучени в съответствие с предложените от Cedefop критерии в неговия доклад (вж. бележката по-долу) и като се проведат консултации с организации, които са придобили солиден и приобщаващ опит (чиито успехи не се базират на елиминирането и подбора при прием за обучение, при завършване на което се получава квалификация).

3.6. Комисията би трябвало да вземе предвид собственото си съобщение относно „План за действие относно обучението за възрастни“⁽²⁾, което би позволило да бъдат включени по-бързо възможно най-голям брой хора, като вниманието се насочи към онези, които имат най-голяма нужда от това, не само уязвими или в неблагоприятно положение групи, но и такива, които би трябвало да бъдат приоритетни поради социални и хуманни причини за включване, поради икономическо и териториално сближаване⁽³⁾.

3.7. Приложения 1 и 2 от настоящата Препоръка, водени от препоръките на Cedefop⁽⁴⁾, са важни елементи за успеха на системата ECVET, които допринасят за прозрачността и последователността, като в същото време определят принципи за развитие на всички равнища. Те би трябвало да са предмет на обясняване, проследяване и засилена публичност, за да се гарантира трайността и устойчивостта на системата.

3.8. Създаването на общ репертоар и на общо поле на определяне на педагогическите цели в контекста на предварителната консултация и консултативната на Комисията, които представляват напредък, не бива да ни кара да забравяме, че образованието не е в сферата на пазарните услуги, а тъкмо напротив, трябва да остане основна услуга, достъпна за възможно най-широк кръг от хора, гарантирана едновременно от публичните инвестиции и политическото сближаване, както в национален план, така и във връзка с преговорите със СТО, ако искаме да запазим концепцията за европейска конкурентоспособност в широк смисъл (общ интерес).

(2) Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за действие относно обучението за възрастни — Всяко време е подходящо за учене“, докладчик: г-жа Heinisch, (ОВ С 204 от 9.8.2008 г., стр. 89).

(3) Становище на КР от 19.6.2008 г. относно „План за действие относно обучението за възрастни — Всяко време е подходящо за учене“, докладчик: г-жа Shields Становище, прието на пленарната сесия на 18 и 19 юни 2008 г.

(4) Създаден през 1975 г. с Регламент (ЕИО) № 337/75 на Съвета, Европейският център за развитие на професионалното обучение е референтен за Европейския съюз център за професионално образование и обучение. Доклад на Erwin Seyfried — FHVR-FBAE в Берлин (Висше училище за публична и съдебна администрация — Център за изследвания на професионалното обучение, пазара на труда и оценката/ Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Берлин) за CEDEFOP: Панорама: Качествени показатели в професионалното обучение и образование.

3.9. Ако искаме да бъдем последователни, целите за достойни работни места и качествено образование трябва да постигат успоредно като залог за конкурентоспособност, а установяването на европейска квалификационна система трябва да продължи да се осъществява в сътрудничество с държавите-членки, социалните партньори на всички нива, лицата, заинтересовани от валидирането, които като адресати трябва да останат във фокуса на тези цели. Целите би трябвало да останат разбираеми и ясни за всички бенефициери: признаване на резултатите по отношение на компетентностите, преносимостта, географската и професионалната мобилност, а що се отнася до операторите: признаване и достъп до финансирането от общ интерес. Европейската квалификационна система може да повиши пригодността за заетост и мобилността, ако бъде изградена около следните елементи: запазване на най-ефективните оператори (опит; брой на успешните валидации; качество на валидиранията; признаване на придобития опит от операторите (организации и сдружения), които са изпробвали конкретно методите в реални условия; даване на приоритет и възвръщане на доверието на операторите, които са били отстранени (помощ на мигрантите, подкрепа на ромите, грамотяване на възрастните, езикова подкрепа ...).

3.10. Комитетът припомня, че понастоящем сред най-засегнатите от мобилността са мъжете работници, командировани в строителния и жилищния сектор, следвани от услугите в областта на информатиката и на новите технологии, туризма, транспорта и т. н.

3.11. Тъй като системата ECVET е конкретно посветена на първоначалното и продължаващото професионално обучение, на признаването и валидирането на формално придобитите умения (обучение) и неформално придобитите умения (професионален опит), Комитетът препоръчва в квалификационната система да се обърне особено внимание на ученето през целия живот и на признаването на резултатите от обучението на командированите работници ⁽¹⁾.

3.12. Равносметката, предвидена след четири години, би трябвало да включва в процеса си широкото ѝ разпространяване в държавите-членки, под ръководството на Европейската комисия с цел системата да се включи в развитието на сега съществуващите системи и в гражданското общество.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „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 защита на работниците““, докладчик: г-н LE NOUAIL-MARLIÈRE (ОВ С 224 от 30.8.2008 г., стр. 95).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно минималните изисквания за безопасността и здравето на работниците при използването на работно оборудване на работното място“

COM(2008) 111 окончателен — 2006/0214 (COD)

(2009/С 100/26)

На 4 юни 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно минималните изисквания за безопасността и здравето на работниците при използването на работно оборудване на работното място“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 септември 2008 г. (докладчик: г-н VERBOVEN).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 102 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1. Комитетът приема като цяло предложението за обсъждане, призовава Комисията да вземе предвид изразените от него резерви и да измени съответно текста на съображенията, като желае предложението да бъде прието по-бързо от Парламента и от Съвета ⁽¹⁾.

2. **Изложение на мотивите**

2.1. *Обобщение на предложението на Комисията*

2.1.1. Целта на настоящото предложение е да се премине към кодифициране на Директива 89/655/ЕИО на Съвета от 30 ноември 1989 г. относно минималните изисквания за безопасността и здравето на работниците при използването на работни съоръжения по време на работа. Новата директива ще замени различните актове, инкорпорирани в нея ⁽²⁾; според Комисията, в нея ще се запази напълно първоначалната идея, като тя ще се ограничи само до обобщаване, чрез въвеждане единствено на формални изменения, необходими поради естеството на самата дейност по кодифицирането.

2.2. *Бележки*

2.2.1. Спазването на правилата за безопасност и здраве при използването на работни съоръжения по време на работа съставлява една важна част от цялостния пакет предпазни мерки. От 1989 г. насам тези правила са били минимално съгласувани. Директивата от 30 ноември 1989 г. е изменена

няколкократно, с цел да се обхванат голям брой от ситуации по време на труд (основно при работа на височина) и да се възприеме един разширен подход, съгласно принципите за ергономия към здравословните условия по време на труд. Приемането на Директива 2007/30/ЕО измени също така начина, по който държавите-членки изготвят националните доклади относно прилагането на законодателството на Общността, свързано със здравето и безопасността. Тези различни преразглеждания биха могли да доведат до затруднения за адресатите на това законодателство.

2.2.2. Кодифицирането не би трябвало да доведе до промяна по същество в текста, както по отношение на членовете на директивите, така и на приложенията и съображенията към тях. Тези различни видове разпоредби на една директива представляват съгласувано и взаимозависимо цяло. Въпреки че съображенията сами по себе си не представляват обвързващи разпоредби, те допринасят в достатъчна степен за улесняване на тълкуването на обвързващите разпоредби и по този начин дават възможност на държавите-членки да разполагат с критерии за съгласувано прилагане. Комитетът, след като разгледа предложението, счита, че предложението за разглеждане текстът съответства на този фундаментален принцип при кодифицирането на членовете и приложенията, но че се отклонява от него по отношение на съображенията:

— Комитетът констатира, че съображения 7, 8, 9, 10 и 11 от Директива 2001/45/ЕО, както и съображение 9 от Директива 89/655/ЕИО не са включени в кодифицирането.

— По-конкретно в съображения 10 и 11 на Директива 2001/45/ЕО се обръща внимание на необходимото специално обучение на работниците, използващи екипировка при работа на височина. Комитетът би желал предложението за кодифициране да не пропусне една подобна препоръка в съображенията.

⁽¹⁾ Вж. и становище на ЕИСК от 15.2.2007 г. относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно минималните изисквания за безопасност и здраве на работниците при използването на работни съоръжения по време на работа (втора специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (кодифицирана версия)“, докладчик: г-н Verboven (ОВ С 97 от 28 април 2007 г.)

⁽²⁾ Директива 89/655/ЕИО на Съвета, Директива 95/63/ЕО на Съвета, Директива 2001/45/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Директива 2007/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

— Комитетът счита, че настоящото предложение следва да се представи за съгласуване с Консултативния комитет за безопасността и здравето на работното място, съгласно Решение 2003/С 218/01 на Съвета от 22 юли 2003 г. Подобно съгласуване би следвало да бъде посочено в изложението на съображенията на директивата, каквато е и досегашната практика. Времето, което изтече от началото на кодифицирането ясно показва, че съгласуването с Консултативния комитет е могло да се извърши без особени трудности.

2.2.3. С изключение на забележките по-горе, Комитетът счита, че предложението на Комисията представлява едно рационално обединяване на действащите разпоредби, което ще ги направи по-ясни и не създава проблеми по същество.

2.2.4. Комитетът приема като цяло настоящото предложение, призовава Комисията да вземе предвид изразените от него резерви и да измени съответно текста на съображенията, като желае предложението да бъде прието по-бързо от Парламента и от Съвета.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета относно общия режим на облагане с акцизи“

COM(2008) 78 окончателен/3 — 2008/0051 (CNS)

(2009/С 100/27)

На 4 март 2008 г. Съветът на Европейския съюз 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 относно общия режим на облагане с акцизи“

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 2 октомври 2008 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 107 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК подкрепя решението на Комисията за цялостна замяна на основната Директива 92/12/ЕИО от 1992 г. относно облагането с акцизи с нов текст, в който се взема под внимание приемането на електронна процедура EMCS („Excise Movement and Control System“ — Система за движението и контрола на акцизни стоки), за която по този начин се създава правна основа. Комисията използва случая, за да извърши някои изменения и нововъведения, необходимостта за които възникна въз основа на натрупания опит от администрациите в държавите-членки и от икономическите оператори. Освен това, някои процедури бяха опростени. По принцип предложените изменения и нововъведения не предизвикват особени възражения, но ЕИСК възнамерява да анализира някои аспекти и да даде своя принос към предстоящото обсъждане.

1.2 Комисията определя 1 януари 2009 г. като възможна дата за влизане в сила на директивата, но в същото време съзнава, че разглеждането на предложението ще изисква много по-дълъг период от време; освен това, тя предлага на първо време процедурата EMCS да се прилага само в държавите-членки, които вече са я въвели, а останалите да продължат още известно време да работят по процедурата с използване на хартиен носител.

1.3 ЕИСК, заедно с другите заинтересовани страни, смята, че тази мярка следва да се разглежда критично: наличието на две процедури е объркващо и скъпо както за администрациите, така и за икономическите оператори. Алтернативният вариант, EMCS да се приложи, едва след като всички бъдат готови, също ошетява онези, които вече са готови, както и икономическите оператори. Едно временно решение, което не е удовлетворително и може да доведе до отлагане на въвеждането на EMCS в Европа за неопределен срок, би било използването на EMCS само за операции вътре в държавите-членки, които вече са в състояние да прилагат електронната процедура. Процедурата с използване

на хартиен носител би се прилагала от всички държави-членки при техния международен обмен дотогава, докато всички бъдат готови да преминат към електронната процедура.

1.4 Най-важната част от документа на Комисията се отнася за движението на стоки в режим отложено плащане на акциз. ЕИСК подкрепя различните нововъведения, с изключение на някои уточнения и предложения (вж. параграфи 4.6 до 4.9), свързани главно с понятието „безвъзвратна загуба“ на стока, което вече е по-ясно дефинирано. Относно дистанционните продажби, формулировката на член 34 (вж. параграф 4.9) би могла да предизвика съмнения от правен характер при тълкуването, които се отнасят до страната, в която се събират акцизите.

1.5 Освен това, ЕИСК предлага в новата директива да се уточнят границите по отношение на количеството и стойността, в рамките на които покупките, извършени от гражданин на друга държава-членка, се считат за покупки от „частно лице“. Съществува опасност от различия в тълкуването или прилагането от страна на различните администрации.

2. **Предложението на Комисията**

2.1 Директива 92/12/ЕИО от 25 февруари 1992 г. определя разпоредби относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз, които в голямата си част предвиждат употребата на хартиен носител. С Решение № 1152/2003/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 2003 г. беше въведена **компютърна процедура**, наречена EMCS („Excise Movement and Control System“ — Система за движението и контрола на акцизни стоки), която опростява изпълнението на задълженията от икономическите оператори и позволява на властите да упражняват интегриран и по-ефикасен контрол. Въвеждането на EMCS прави необходимо изменението на разпоредбите относно **движенията в режим отложено плащане на акциз**.

2.2 Комисията използва този случай, за да **замени изцяло Директива 92/12/ЕИО**. Тя взема предвид не само приемането на EMCS, на която предоставя правна основа, но **по структуриран начин изцяло променя предходната директива**: актуализира езиковия изказ в съответствие с новите законодателни стандарти, реорганизира текста, подобрявайки логическата му структура, отстранява вече остарелите разпоредби, взема предвид новите правни понятия, опростява процедурите, с цел намаляване на задълженията на икономическите оператори, без да се нарушава контролът в тази сфера.

2.3 В глава V от новия текст са включени и основните елементи на предложението COM(2004) 227 окончателен, изоставено от Съвета през 2005 г., с което се целеше изменение на членове 7—10 от основната директива, отнасящи се за движението в рамките на Общността на продукти, които вече са пуснати на пазара.

2.4 Предложението беше предшествано от широка консултация с икономическите оператори и беше изготвено в сътрудничество с група експерти под ръководството на Комитета по акцизите: подходяща процедура, която би трябвало да даде възможност за разглеждане на документа от техническа гледна точка, без това да води до прекалено много противопоставяния.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК може само да поздравя Комисията за предприетата от нея инициатива, която се изразява в изготвянето на по-добре структуриран в сравнение с основната директива документ, цялостен и съобразен с опростяването на административните процедури. Освен това се забелязва по-ясно изразено отваряне към нуждите на икономическите оператори, без да се снижава нивото на контрол, който дори би трябвало да стане по-ефикасен след приемането на процедурите на EMCS.

3.2 Най-важната част от новите разпоредби се отнася за **движенията на продукти в режим отложено плащане на акциз**, за които се прилагат процедури, основаващи се на EMCS. По силата на Решение 1152/2003/ЕО EMCS би трябвало да бъде въведена през април 2009 г. Ако с право се изразяват съмнения, че тази дата ще бъде спазена от някои държави, то практически е сигурно, че не всички държави ще го сторят. Следователно, системата ще се нуждае от общ за всички пробен период и предполага тясно **сътрудничество между националните администрации**, с произтичащата от това нужда **от хармонизиране на вътрешните процедури**: проблем, който е доста сложен от административна, техническа и оперативна гледна точка. Комисията осъзнава това: макар и да предлага директивата да се прилага от 1 април 2010 г., тя предвижда държавите-членки да могат да се възползват от допълнителен **преходен период**, през който ще продължи да се прилага съответната част от основната директива.

3.3 Държавите-членки вече се ангажираха да приемат EMCS, но не е сигурно, че всички ще го направят с желание и е напълно възможно да се появят препятствия пред цялостното

и прилагане. Може да се очаква **съпротива**, вероятно обоснована с аргументи от технически характер, но в действителност продиктувана от подбуди от друго естество. Това, което се случи с посоченото в параграф 2.3 предложение за директива COM(2004) 227 окончателен относно движението на продукти, подлежащи на облагане с акциз след тяхното пускане за потребление, не е добър знак: след трудни преговори беше решено този въпрос да остане „висящ“, в очакване на цялостно преразглеждане на тази тема. Разглежданото тук предложение, обаче, възпроизвежда в общи линии предходното.

3.4 Следователно, най-деликатните проблеми са от **политико-икономически характер**. Всяка държава-членка прилага различен размер на акциза за различни продукти, поради което възникна добре известното явление **трансгранични покупки**, основаващи се на по-голямата изгода. Принципите на единния пазар изискват всеки гражданин да може да се възползва от разликите в цените не само на национално равнище, но също и най-вече при своите трансгранични покупки; тези принципи обаче се поставят под въпрос, когато се намесят данъчните аспекти. Ясно е, че в действителност нито една държава-членка не одобрява това явление, когато се нарушават интересите ѝ, и го игнорира, когато е в нейна полза. Нито един вид продукти, облагани с акциз, не прави изключение: доказват го възникналите напоследък дискусии относно тютюна, алкохола и газзола⁽¹⁾. Бяха изтъкнати **основания, свързани със здравето, обществения ред, опазването на околната среда и щетите за икономиката**. В основата обаче стоят, понякога не толкова очевидно, и съображения, свързани с **данъчни изгоди**. Следователно различните позиции са продиктувани от **социалните, икономическите и данъчните политики** на всяка държава-членка: на ниво Общност това се превръща в **проблем от чисто политическо естество**.

3.5 ЕИСК си дава сметка за деликатността на въпроса и за трудностите пред всяка държава-членка в очакващите я преговори; положителният резултат от тези преговори ще зависи от степента на **гъвкавост**, необходима за достигане до съвместни решения. Всяко правителство ще трябва да намери равновесие между удовлетворяването на собствените си изисквания и отстъпките в областта на акцизите, които ще трябва да направи пред другите страни. С други думи, всеки ще трябва да намери начин за **преследване на собствените си цели в социалната област и бюджета, съгласувайки ги с общата система за акциз, а не обратното**.

⁽¹⁾ Вж. например последните предложения за директиви:

„Предложение за Директива на Съвета, изменяща Директива 92/12/ЕИО относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз, и държането, движението и мониторинга на такива продукти“ (COM(2004) 227 окончателен — 2004/0072 (CNS));

„Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно корекцията на специалния данъчен механизъм за газзола, използван като моторно гориво за търговски цели, и съгласуването на данъчното облагане на безоловния бензин и газзола, използван като моторно гориво“ (COM(2007) 52 окончателен — 2007/0023 (CNS));

„Предложение за Директива на Съвета относно структурата и ставките на акциза върху тютюневи изделия“ (Кодифицирана версия) (COM(2007) 587 окончателен).

4. Специфични бележки

4.1 В тази глава ЕИСК разглежда предложените от Комисията **основни нововъведения и изменения** спрямо настоящата нормативна уредба. Комитетът, обаче, няма да коментира аспектите, които не изглеждат спорни и които са продиктувани от желание за подобряване на текста, от здравия разум или от естественото развитие в тази област.

4.2 Както вече беше споменато в параграф 3.2, независимо от факта, че приемането на директивата ще доведе до отменянето на предходната Директива 92/12/ЕИО, **премахването на движението на документи на хартиен носител** няма да съвпадне с момента на влизането в сила на новия текст: в предложението за директива се предвижда **преходен период**, през който ще бъдат разрешени и операции с придружаващи документи на хартиен носител. Не е възможно да се направи прогноза за продължителността на този период. Сигурно е, че докато EMCS не бъде приета от всички държави-членки, системата може да се сблъска със сериозни трудности. ЕИСК счита, че е длъжен да **привлече вниманието върху трудностите, които очакват икономическите оператори**, а също и администрациите на държавите-членки, които ще са принудени едновременно да работят с **електронни системи и системи, ползващи документи на хартиен носител**, в зависимост от страната на местоназначение.

4.2.1 Алтернативата системата да се използва, едва след като тя влезе в действие във всички държави-членки, създава риск от отлагане на проекта за далечното бъдеще и, от друга страна, би принудила държавите-членки, които вече са в състояние да започнат да прилагат електронни процедури, да изчакат останалите да ги настигнат — тази ситуация е недопустима и поставя в неблагоприятно положение онези, които са изпълнили задълженията си навреме, но също и най-вече търговците.

4.2.2 Комитетът привлича вниманието върху предложението на някои експерти, което, въпреки че не решава проблема, изглежда предлага, ако не оптимален, то приемлив компромис: държавите-членки, които са вече готови, биха могли да използват електронната процедура при операциите, извършвани вътре в страната, а да запазят процедурата с документи на хартиен носител при международната търговия. По този начин системата ще бъде тествана на национално равнище, преди да се премине към прилагането ѝ на равнище Общност тогава, когато всички държави-членки бъдат готови.

4.3 С **глава I „Общи разпоредби“** не се въвеждат никакви съществени изменения на Директива 92/12/ЕИО: целта е ограничена до по-ясно очертаване на въпроса с няколко поправки, нови определения и по-маловажни изменения.

4.4 В **глава II „Възникване на задължението за заплащане на акциз“**, изменението, въведено с член 7, параграф 4, предвижда, че при „безвъзвратна загуба“ на продукт в режим отложено плащане на акциз, този продукт се

освобождава от данъчно облагане. С новия термин „безвъзвратна загуба“ се означава продукт, който е станал негоден за употреба от когото и да било, независимо от причината за загубата. Истинският нов елемент се състои в това, че с директивата вече не се налага доказването на форсмажорни обстоятелства; ЕИСК отбелязва обаче, че всяка държава-членка остава свободна да определи собствени стандарти в тази област.

4.5 В **глава III „Производство, преработка и държане“** е въведена една единствена важна новост: достъп до „данъчните складове“ могат да получат лица, пребиваващи в друга държава-членка. Въпреки че този принцип съответства на логиката на единния пазар, в миналото му бяха наложени ограничения.

4.6 **Глава IV „Движение на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз“** съдържа нови разпоредби: член 16 гласи, че стоките могат да бъдат насочени не само към данъчните складове, но също и към частни лица, към оторизирани предприятия („регистрирани получатели“) и, след получаване на разрешение, към „място на пряка доставка“, посочено от оторизиран получател. ЕИСК изразява своето съгласие и желание процедурите за упражняване на контрол да бъдат достатъчно ефикасни, за да се предотвратят злоупотребите. Въпреки това, би било желателно точно да се определят специалистите, които попадат в обсега на разпоредбите на директивата.

4.7 Следващите разпоредби (членове 17—19) се отнасят до гаранциите, които трябва да се предоставят за покриване на рисковете, свързани с движението на стоки в режим отложено плащане на акциз, и не изискват особен коментар. Особено важни са, обаче, разпоредбите от **раздел 2** (членове 20—27), свързани с **процедурите, които трябва да се прилагат при движението на стоки в режим отложено плащане на акциз**. Според мнението на експерти, приемането на тези процедури би трябвало да се проучи подробно, с цел **да се провери дали те позволяват упражняването на ефикасен контрол и отговарят на административните ресурси**. Все пак, ЕИСК отбелязва, че в член 20, параграфи 1, 2 и 3 се предвижда движението на стоки, подлежащи на облагане с акциз, да може да се извършва, единствено ако е придружено от електронен документ: това правило следва да се адаптира към системата, която ще бъде избрана за прехода от хартиен към електронен носител.

4.8 **Глава V** се отнася за **движението и облагането** на акцизни стоки след освобождаването за потребление и не съдържа нови по своята същност разпоредби: утвърждава се принципът за облагане на стоките в страната, в която е извършена покупката, ако са придобити от частни лица (член 30), и в страната на потребление, ако се държат с търговски цели в друга държава-членка (член 31), и се потвърждават съществуващите правила за идентифициране на лицето, дължащо акциз, както и за транзитните стоки.

4.9 От особена важност е предвидената в член 34 мярка относно **дистанционните продажби**: чрез дерогация от член 30 тя предвижда, че стоките, закупени от частни лица и **изпратени или превозвани пряко или непряко от продавача или от негово име**, подлежат на облагане с акциз в **държавата-членка на местоназначение**. Следователно може да се направи изводът, че когато стоките, **придобити от купувача, се изпращат от същия на неговия адрес**, те подлежат на облагане с акциз **в държавата-членка, в която е извършена покупката**.

4.9.1 ЕИСК си задава въпроса дали от тази разпоредба не може да възникне **проблем, свързан с тълкуването**: при дистанционните продажби покупката влиза в сила на мястото, където живее продавачът, в момента, в който се извърши плащането; следователно купувачът, собственик на стоките, има законно право да нарежда на когото и да било (в това число и на продавача) да му изпрати стоката *по негова поръчка и от негово име*. От правна гледна точка и противно на логиката за облагане на мястото на действителното потребление следва, че стоките *винаги* биха могли да бъдат смятани за **закупени от частно лице и изпращани или превозвани от негово име** и следователно да подлежат на облагане с акциз в държавата-членка, в която е извършена покупката, включително и в случаите, когато изпращането е било извършено от продавача.

4.10 Освен това, ЕИСК би желал да отбележи това, което според него представлява пропуск в член 34: не са определени точно границите по отношение на количеството и стойността, в рамките на които покупките, извършени от дадено лице, се

считат за извършени в качеството му на „частно лице“. За да се избегнат несъответствия между мерките, прилагани от всяка държава-членка в единния пазар, е необходимо да бъдат посочени еднозначни критерии. Като има предвид тези аспекти, но не само тях, ЕИСК призовава Комисията и държавите-членки да приемат по-ясни и прозрачни правила: това би било в улеснение на гражданите и предприятията.

4.11 Останалите разпоредби от **глава VI** („Разни“) се отнасят до прилагането на обозначения и запазват действащите разпоредби за снабдяването на кораби и въздухоплавателни съдове; член 38 се отнася за **малките винопроизводители** (до 1 000 hl), които се възползват от опростени процедури относно производството и държането на продукти, подлежащи на облагане с акциз.

4.12 В **глава VII** („Заклучителни разпоредби“) се потвърждава ролята на съществуващия **Комитет по акцизите** и се определят редът и условията за прилагане на директивата: Директива 92/112/ЕИО би трябвало да се отмени на определена дата (1 април 2009 г.), която Комисията предпазливо обявява за подлежаща на обсъждане; същото се отнася и за преходния период (с възможен краен срок 31.12.200... г.), по време на който държавите-членки могат да продължават да работят съгласно предходната директива. ЕИСК, подобно на други институции и експерти, смята, че тези срокове са чисто ориентировъчни и трябва да бъдат **удължени в съответствие с една реалистична оценка**, най-вече с оглед на практическите трудности при пълното прилагане на EMCS.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки“ и „Предложение за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1798/2003 с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки“

COM(2008) 147 окончателен — 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/С 100/28)

На 3 април 2008 г. Съветът на Европейския съюз 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 Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки“ и

„Предложение за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1798/2003 с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 2 октомври 2008 г. (докладчик: г-н SALVATORE).

На 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 октомври 2008 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 114 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет подкрепя предложението за Директива на Съвета за изменение на общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки, и свързаното с него предложение за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1798/2003.

1.2. Предложените изменения отговарят на все по-често отправяните искания за опростяване, ефикасност и ефективност и осигуряват една по-очевидна връзка между мерките за изграждане на по-стройна административна система и капацитета на държавите-членки да се противопоставят на и да санкционират вътреобщностните измами.

2. Въведение

2.1. В разглежданото предложение за директива и приложеното към него изменение на регламента, които бяха предмет на дълъг дебат в институциите на Общността, ясно се определя целта на заинтересованите власти да се предоставят ефективни и задължителни инструменти за изкореняване или поне значително ограничаване на измамите, често извършвани с цел да се възпрепятства нормалното и правилно функциониране на вътрешния пазар.

2.2. В тази връзка е добре да се припомни, че специфичният характер на измамите в Общността се проявява в различни форми и предпочитаните области могат да бъдат най-различни: от престъпленията в областта на фалшифицирането на алкохол и тютюн до контрабандата и престъпленията, свързани с прякото данъчно облагане, както и най-разпространените нарушения, свързани с измамите с ДДС.

2.3. Именно на тези измами беше отделено специално внимание; на този фон се очертава идеята за задълбочено преразглеждане на сегашната система за данъчно облагане на

търговската дейност в Общността, което по силата на принципа на еднаквото третиране на националните стоки и на стоките с произход от други държави-членки, се базира на режима на данъчно облагане по местоназначение, тоест в държавата-членка, където купувачът е регистриран за целите на ДДС.

2.4. Този принцип, който в действителност регулира временно системата на общностната търговия, въпреки че, от една страна, даде възможност за необлагане с данък на доставките в Общността и следователно за свободното движение на стоките, от друга страна, в значителна степен навреди на финансовите интереси на Европейската общност; достатъчно ще е да се разгледа преди всичко механизъмът, свързан с измамите в Общността, наречени „измами от верижен тип“, представен ясно и подробно в „Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“⁽¹⁾, в което дословно се възпроизвежда този механизъм и му се дава определение: „Съществува особен вид измама, наречена „измама от верижен тип“, която най-често използва комбинацията от трансакции със стоки в рамките на една държава-членка (с документ за ДДС) и вътреобщностните движения на стоки (без изчисляване на ДДС между договарящите се страни)“.

2.5. ЕИСК вече няколко пъти разглежда този въпрос, предоставяйки полезни насоки, които бяха внимателно анализирани при изготвянето на настоящото становище⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 окончателен.

⁽²⁾ Становища на ЕИСК относно Предложение за Директива на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност (преработено), ОВ С 74 от 23.3.2005 г., стр. 21, и „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“, ОВ С 161 от 13.7.2007 г., стр. 8.

3. Общи бележки

3.1. Тъй като вече се усеща остра необходимост от противопоставяне на това широко разпространено явление, което, според някои оценки, засяга 2 до 2,5 % от БВП на Общността, в предложението за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки, и в регламента на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1798/2003 с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки, се подкрепя готовността, вече потвърдена в предходното изчерпателно „Съобщение на Комисията до Съвета относно някои ключови елементи, допринасящи за създаването на стратегията за борба с измами с ДДС в рамките на ЕС“⁽¹⁾, и се изясняват конкретните мерки, които следва да се предприемат.

3.2. Този подход всъщност вече фигурира в гореспоменатото съобщение, в което се подчертава, че „въпреки че Комисията се е ангажирала да приключи с анализа относно евентуалните изменения в системата за облагане с ДДС, тя не вижда никакво противоречие в това, в същото време да се продължи дебатът относно т. нар. конвенционални мерки. Предоставянето на данъчните власти на по-модерни и по-ефективни инструменти за борба с измамите е цел, която заслужава да бъде преследвана при всички обстоятелства, независимо от решенията, които ще бъдат взети относно мерките с по-широк обхват“.

3.3. В действителност, след като ограничи в средносрочен план своето намерение да внесе големи изменения в системата за облагане с ДДС, базиращо се на идеята за радикални промени в механизма за облагане с този данък, ЕИСК подкрепя инициативата на Съвета, с която се цели въвеждане на по-малко амбициозни, но все пак ефективни мерки, в рамките на действащото законодателство относно системата за облагане с ДДС.

3.4. ЕИСК подкрепя предложените изменения; тъй като става дума за отделни конкретни изменения на Директивата за ДДС, ЕИСК счита, че тези поправки отговарят на изискванията за опростяване и ефективност, поставени и по време на подготовителната работа по гореспоменатото предложение, и освен това създават по-ясна връзка между мерките за намаляване на бюрокрацията и способността на държавите-членки да се противопоставят на това транснационално явление и да се борят с него.

3.5. С други думи, така както е посочено в обяснителния меморандум на предложението за директива, намерението за съкращаване на „периода между момента, в който е извършена операцията, и момента, в който информацията е предоставена на държавата-членка“, тоест свеждането до един месец на периода за деклариране на вътреобщностните сделки в извлеченията за рекапитулация, заедно с предложението, с което се цели да се даде възможност за предаване на тази информация между държавите-членки в срок от един, а не от три месеца, превръща в правило идеята да не се създават несъразмерни адми-

нистративни тежести. Това обаче трябва да е свързано с по-голяма способност за установяване и по-добро управление на рисковете от страна на данъчните власти на държавите-членки в борбата им срещу измамите в Общността.

3.6. С другите разпоредби за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета изглежда се цели правна яснота, опростяване на административните задължения и по-често прибягване до принципа за административно сътрудничество.

3.7. Заедно с по-честото предоставяне на информация, следващото предложение върви в същата посока: с него се цели включване в информацията, която е нужна за борба с измамите, също и на данни за вътреобщностните придобивания на стоки и покупките от доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, за които получателят е платец на данъка; същото се отнася и за мярката, предвиждаща, че получателите на стоки и услуги, осъществяващи такива операции на стойност, възлизаща на повече от 200 000 EUR, ще бъдат задължени да подават справки-декларации за ДДС ежемесечно, както и за мярката, изменяща разпоредбите, с които се цели хармонизиране на правилата за изискуемост на ДДС за услугите, за да се гарантира, че сделките ще бъдат декларираны в един и същи период от продавача и купувача.

3.8. По мнение на Комитета, в тези последни регулаторни разпоредби, по-добре отколкото във всички други, се обобщава основанието за изменение на директивата и се установява баланс между изискванията за допълнителни задължения, мотивациите за съкращаване на административните разходи (ще бъде засегната малка част от предприятията) и предоставянето на повече информация от страна на данъчните власти.

3.9. С други думи, по-честото предоставяне на информация относно търговския обмен би се изразило в това, че данъчните администрации ще могат да получат много повече информация, което би довело до по-ефективни механизми за сътрудничество.

4. Специфични бележки

4.1. Комитетът приветства изменението на член 250, параграф 2, което дава възможност на предприятията да представят декларациите за ДДС по електронен път, тъй като с тази разпоредба се намаляват не само възможностите за грешки при представяне на декларацията, но и разходите както на предприятията, така и на администрациите.

4.2. Комитетът приветства разпоредбата, предвиждаща дерогации за предприятията, които случайно или по изключение попадат в приложното поле на изменените разпоредби.

4.3. Комитетът приветства нововъведението, предвидено в член 251, буква е), което освен събирането на декларациите за ДДС за търгуваните стоки, въвежда и събиране на декларации за покупка на услуги, за да се даде възможност за по-ефективна оценка на обменната информация и по този начин да се избегне укриването на данъци и при предоставянето на услуги.

⁽¹⁾ COM(2007) 758 окончателен.

4.4. Въпреки че намаляването до един месец на продължителността на данъчния период не може да бъде смятано като възпиращо решение, това все пак със сигурност представлява чувствително подобрение, с което се цели съгласуване и хармонизиране на разпоредбите за изискуемост на данъка за услугите, позволяващи да се направи връзка между информацията, представяна от продавача и от купувача.

4.5. Последица от подхода, свързан с представянето на декларацията за ДДС, е съответното адаптиране на сроковете за представяне на извлеченията за рекапитулация.

4.6. Също толкова важна е и следващата разпоредба, която позволява и в този случай данните да се предават по електронен път.

4.7. Комитетът счита за полезно искането за таблица на съответствието между националните мерки за прилагане на директивата и самата директива, тъй като това е инициатива, с която очевидно се цели да се проверява по-задълбочено широкия спектър от информация, предоставяна понастоящем на данъчните администрации от предприятията, с оглед и на промените, които ще настъпят в бъдеще.

4.8. И на последно място, следва да се посочи, че с изменението на гореспоменатата директива се създава необходимост от адаптиране на съответния регламент.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно общата система за данъчно облагане, приложима спрямо сливанията, разделянията, отделянията, прехвърлянията на активи и замените на акции по отношение на дружества от различни държави-членки, както и при прехвърлянето на седалище на SE или SCE в друга държава-членка (кодифицирана версия)“

COM(2008) 492 окончателен — 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

На 25 септември 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 94 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета относно общата система за данъчно облагане, приложима спрямо сливанията, разделянията, отделянията, прехвърлянията на активи и замените на акции по отношение на дружества от различни държави-членки, както и при прехвърлянето на седалище на SE или SCE в друга държава-членка (кодифицирана версия)“

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври 2008 г.), Комитетът взе решение със 115 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (ЕО) на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд относно някои проекти, генериращи приходи“

COM(2008) 558/2 — 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

На 8 октомври 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 регламент (ЕО) на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд относно някои проекти, генериращи приходи“

Предвид неотложното естество на работата, на 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 23 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н DASSIS за главен докладчик и прие настоящото становище с 45 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1. ЕИСК се запозна с предложението на Комисията за изменение на член 55 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 и приветства намаляването на административната тежест, което това изменение представлява.

1.2. ЕИСК одобрява предложението.

2. **Мотиви**

2.1. Член 55 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, съдържащ общи разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, определя реда и условията за управление и разпоредбите относно приноса на тези фондове за проектите, генериращи приходи. В член 55 е

определен и праг от 200 000 евро, над който тези разпоредби трябва да се прилагат.

2.2. Тези разпоредби не изглеждат подходящи за проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд, който финансира предимно нематериални дейности; те налагат също така несъразмерна административна тежест за малките проекти, съфинансирани от ЕФРР или Кохезионния фонд.

2.3. Изправена пред невъзможността посредством тълкуване да намали административната тежест, произтичаща от член 55, и след неофициални консултации с държавите-членки, Комисията предложи да се измени член 55, с цел отсега нататък разпоредбите, съдържащи се в него, да се прилагат единствено за дейности, съфинансирани от ЕФРР или от Кохезионния фонд, с обща стойност над 1 милион евро. Според Комисията тази техническа промяна значително ще опрости управлението на посочените проекти.

Брюксел, 23 октомври 2008 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 създаване на Европейска фондация за обучение (преработен)“

COM(2007) 443 окончателен — 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

На 17 септември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 150 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 създаване на Европейска фондация за обучение (преработен)“.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 448-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет реши с 118 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

2009/C 100/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки в областта на отбраната и на сигурността“ COM(2007) 766 окончателен — 2007/0280 (COD)	114
2009/C 100/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за измервателните уреди и за методите за метрологичен контрол“ (преработена версия) COM(2008) 357 окончателен — 2008/0123 (COD)	120
2009/C 100/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към продукти, свързани с енергопотреблението“ COM(2008) 399 окончателен — 2008/0151 (COD)	120
2009/C 100/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани“; „Предложение за Регламент на Съвета за изменения на Общата селскостопанска политика чрез изменение на Регламенти (ЕО) № 320/2006, (ЕО) № 1234/2007, (ЕО) № 3/2008 и (ЕО) № (...)/2008“ и „Предложение за Регламент на Съвета относно изменение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 за подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)“ COM(2008) 306 окончателен — 2008/0103+0104+0105 (CNS)	121
2009/C 100/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека (Регламент за страничните животински продукти)“ COM(2008) 345 окончателен — 2008/0110 (COD)	133
2009/C 100/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно вещества, които разрушават озоновия слой (преработена версия) COM(2008) 505 окончателен — 2008/0165 (COD)	135
2009/C 100/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение“ COM(2008) 179 окончателен — 2008/0069 (COD)	136
2009/C 100/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „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 окончателен — 2008/0070 (COD)	140
2009/C 100/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно минималните изисквания за безопасността и здравето на работниците при използването на работно оборудване на работното място“ COM(2008) 111 окончателен — 2006/0214 (COD)	144
2009/C 100/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета относно общия режим на облагане с акцизи“ COM(2008) 78 окончателен/3 — 2008/0051 (CNS)	146



2009/С 100/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки“ и „Предложение за Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1798/2003 с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки“ COM(2008) 147 окончателен — 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)	150
2009/С 100/29	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно общата система за данъчно облагане, приложима спрямо сливанията, разделянията, отделянията, прехвърлянията на активи и замените на акции по отношение на дружества от различни държави-членки, както и при прехвърлянето на седалище на SE или SCE в друга държава-членка (кодифицирана версия)“ COM(2008) 492 окончателен — 2008/0158 CNS	153
2009/С 100/30	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (ЕО) на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд относно някои проекти, генериращи приходи“ COM(2008) 558/2 — 2008/0186 AVC	154
2009/С 100/31	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска фондация за обучение (преработен)“ COM(2007) 443 окончателен — 2007/0163 (COD)	155



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>