

# Официален вестник

## на Европейския съюз

# C 318



Издание  
на български език

## Информация и известия

Година 52  
23 декември 2009 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	<i>Резолюции, препоръки и становища</i>	
	<b>СТАНОВИЩА</b>	
	<b>Европейски икономически и социален комитет</b>	
	<b>456-а пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г.</b>	
2009/C 318/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Как да се използва съчетаването на гъвкавост и сигурност по отношение на реструктурирането в контекста на световното развитие“ (проучвателно становище по искане на шведското председателство) .....	1
2009/C 318/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Макрорегионално сътрудничество — Разгръщане на стратегията за Балтийско море върху други макрорегиони в Европа“ (проучвателно становище) .....	6
2009/C 318/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Как да направим стратегията на ЕС относно вредите от алкохола устойчива, дългосрочна и многосекторна“ (проучвателно становище) .....	10
2009/C 318/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Връзката между равенството между половете, икономическия растеж и равнището на заетост“ (проучвателно становище) .....	15
2009/C 318/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Многообразие на формите на предприятия“ (становище по собствена инициатива) .....	22
2009/C 318/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хранителни продукти в рамките на системата за справедлива търговия: саморегулиране или законодателство?“ (становище по собствена инициатива) .....	29

# BG

Цена:  
7 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

<u>Известие №</u>	Съдържание ( <i>продължение</i> )	Страница
2009/С 318/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Северното измерение на необлагодетелстваните райони“ (становище по собствена инициатива) .....	35
2009/С 318/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подобряване на политиките и програмите за енергийна ефективност при крайното потребление“ (становище по собствена инициатива) .....	39
2009/С 318/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на световната криза върху основните европейски сектори за производство и услуги“ (становище по собствена инициатива) .....	43
2009/С 318/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Труд и бедност: към безусловно необходим цялостен подход“ (становище по собствена инициатива) .....	52
2009/С 318/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Докладът на групата „de Larosière““ (становище по собствена инициатива) .....	57
2009/С 318/12	Становище Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на Общата селскостопанска политика след 2013 г.“ (допълнение към становище) .....	66

### III *Подготвителни актове*

#### **Европейски икономически и социален комитет**

#### **456-а пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г.**

2009/С 318/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Към европейска стратегия в областта на електронното правосъдие (e-Justice)“ COM(2008) 329 <i>окончателен</i> .....	69
2009/С 318/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Безопасни, иновативни и достъпни лекарства: обновена визия за фармацевтичния сектор“ COM(2008) 666 <i>окончателен</i> .....	74
2009/С 318/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване“ (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“) COM(2009) 333 <i>окончателен</i> — 2009/0096 (COD) .....	80



## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

456-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 30 СЕПТЕМВРИ И 1 ОКТОМВРИ 2009 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Как да се използва съчетаването на гъвкавост и сигурност по отношение на реструктурирането в контекста на световното развитие“ (проучвателно становище по искане на шведското председателство)**

(2009/С 318/01)

Докладчик: г-н SALVATORE

Съдокладчик: г-н CALVET CHAMBON

В писмото си от 18 декември 2008 г. и съгласно член 262 от Договора за създаване на Европейската общност Cecilia MALMSTRÖM, вицепремиер, отговарящ за европейските въпроси, поиска, от името на бъдещото шведско председателство, ЕИСК да изготви проучвателно становище относно:

*„Как да се използва съчетаването на гъвкавост и сигурност по отношение на реструктурирането в контекста на световното развитие“.*

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 10 септември 2009 г. (докладчик: г-н SALVATORE; съдокладчик: г-н CALVET CHAMBON).

На 456-та си пленарна сесия, проведена на 30 септември 2009 г. и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 111 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комисията определя „съчетаването на гъвкавост и сигурност“ като „интегрирана стратегия, целяща да подобри едновременно гъвкавостта и сигурността на пазара на труда“. В това становище ЕИСК изтъква отделни аспекти на понятието „съчетаване на гъвкавост и сигурност“, които според Комитета са изключително важни в настоящата криза, за да може възможно най-голям брой хора да запазят заетостта си, като същевременно на хората извън пазара на труда се дадат възможно най-много шансове да си намерят възможно най-бързо нова работа. Работодатели и работници трябва да работят съвместно, за да се гарантира, че максимален брой работници ще останат на пазара на труда.

1.2 В настоящия период на дълбока криза и нарастваща безработица съчетаването на гъвкавост и сигурност по-малко от всякога трябва да бъде разбирано като средство за улесняване на съкращаването на работници или за отслабване на мерките за социална защита по принцип и по-специално тази на безработните. ЕИСК смята, че що се отнася до съчетаването на гъвка-

востта и сигурността, мерките по укрепването на аспекта на сигурността (в най-широк смисъл) трябва да бъдат приоритет в сегашния момент.

1.3 В свои предишни становища ЕИСК вече е изтъквал важността на вътрешната гъвкавост и сигурност. Кризата подчертава значението на мерките за вътрешна гъвкавост и сигурност, даващи възможност на предприятията да се приспособят към резкия спад на поръчки, без да им се налага да уволняват работници. Предприятия с т.нар. разпределение на работното време по сметки („working times accounts“), договорено от социалните партньори, могат да реагират много по-добре на новата ситуация на пазара, в резултат от кризата, в сравнение с предприятията, които не разполагат с подобни инструменти. Един от ясните уроци, научен от кризата, е, че разпределението на работното време по сметки и плаващото работно време следва да бъдат насърчавани от социалните партньори. ЕИСК счита, че е необходимо тези инструменти да бъдат направени колкото е възможно по-привлекателни за предприятията и работниците.

1.4 Съчетаването на гъвкавост и сигурност може да функционира само ако работниците са добре обучени. Съществува тясна връзка между придобиването на нови умения и създаването на нови работни места. Предприятията са заинтересовани да инвестират в непрекъснатото обучение на своя персонал. Работниците отговарят за продължаването на своето обучение. Очаква се в стратегията „Лисабон 2010 плюс“ да бъдат предложени решения на тези проблеми.

1.5 Кризата подчертава важността на социалния диалог. Последните месеци показаха как ангажираността на социалните партньори спомага за намирането на общи решения на наболели проблеми. ЕИСК предлага на шведското председателство на Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия да създадат интернет платформа за насърчване на обмена на опит по отношение на подобни инициативи от страна на социалните партньори при зачитане на многообразието на ситуацията на национално, регионално и местно равнище.

1.6 На европейско равнище социалните партньори понастоящем преговарят за автономно рамково споразумение за приобщаващи пазари на труда. ЕИСК смята, че едно бъдещо споразумение може да има реална добавена стойност, когато става дума да се подпомогне завръщането на най-уязвимите лица, загубили работата си по време на кризата, на пазара на труда. Освен това ЕИСК храни очаквания по отношение на съвместното наблюдение и оценка на прилагането на концепцията за съчетаване на гъвкавост и сигурност, за която европейските социални партньори са поели ангажимент в работната си програма за 2009-2010 г.

1.7 Твърде бързият темп и силното въздействие на икономическия спад карат много работодатели да си спомнят за годините на подем, когато откриха колко трудно е да се намерят достатъчен брой хора с необходимата квалификация. Тъй като сега те гледат в перспектива и с оглед на икономическия подем, който със сигурност ще настъпи, те не бързат да съкращават твърде много работни места, което може да бъде предизвикано единствено от стремеж за постигане на краткосрочни икономии. Все пак нито едно предприятие не може да пренебрегне основните икономически правила. В края на краищата, всяко предприятие е загрижено основно за оцеляването си. За засегнатите работници от основно значение е да се завърнат на работа възможно най-бързо. ЕИСК подчертава необходимостта да им бъде предоставена бърза и висококачествена помощ. Държавите-членки следва сериозно да обмислят увеличаването, в количествено и качествено отношение, на персонала в агенциите по заетостта, за да подпомогнат връщането на хората на работа възможно най-бързо.

1.8 Предвид националните и регионалните специфики, както и различията между промишлените отрасли, според мнението на Комитета, усилията, полагани от Съюза, би трябвало да се определят от европейска перспектива при зачитане на принципа на субсидиарността. Именно така ще бъде създадена необходимата европейска рамка, която да гарантира укрепването на европейски социален модел, който еволюира от теоретичен модел към реалната действителност<sup>(1)</sup>. Необходимо е да се

планира процесът на развитие след Лисабон („Лисабон 2010 плюс“), за да бъде намерен отговор на все още непостигнатите цели и на тези, които ще се появят по време на кризата, изходът от която може да се окаже дълъг и мъчителен. Съчетаването на гъвкавост и сигурност би могло несъмнено да играе важна роля. Комитетът е на мнение, че прилагането на гъвкавостта и сигурността трябва да бъде балансирано.

1.9 ЕИСК подчертава, че реформите на пазара на труда в държавите-членки трябва да предотвратят продължаващо нарастване на броя на несигурните работни места, характеризиращи се с прекомерна гъвкавост в ущърб на сигурността, които непрестанно се увеличават през последните години. ЕИСК споделя опасенията, изразени от Комитета на регионите в неговото становище от 7 февруари 2008 г.<sup>(2)</sup>. Доминирането на външната гъвкавост „би дало възможност и за широко дерегулиране на нормалните условия на труд с увеличаване на несигурната заетост“.

## 2. Общи положения

2.1 Шведското председателство отправи искане към ЕИСК да изрази становището си по темата за „съчетаване на гъвкавост и сигурност“, по която вече се е произнасял<sup>(3)</sup>, но която днес се представя в нова светлина. Неотложната необходимост от преразглеждане на темата с оглед на финансовата криза беше потвърдена по време на изслушването, организирано от шведското председателство на 7 юли 2009 г. в Стокхолм.

2.2 Към понятието „съчетаване на гъвкавост и сигурност“ се подхожда по различен начин. В своето съобщение (СОМ(2007) 359 окончателен) Комисията определя „съчетаването на гъвкавост и сигурност“ като „интегрирана стратегия, целяща да подобри едновременно гъвкавостта и сигурността на пазара на труда“<sup>(4)</sup>. Тъй като тази дефиниция послужи и за заключенията на извънредната среща на върха в Прага на 7 май 2009 г., настоящото становище също се основава на това общо тълкуване.

<sup>(2)</sup> ОВ С 105 от 25.4.2008 г., стр. 16 (вж. пар. 22).

<sup>(3)</sup> ОВ С 256 от 27.10.2007 г., стр. 108; ОВ С 211 от 19.8.2008 г., стр. 48;

становище на ЕИСК относно „Към общи принципи на гъвкавата сигурност: към повече и по-качествени работни места чрез съчетаване на гъвкавост и сигурност“.

<sup>(4)</sup> Целесъобразно е да се припомни точната формулировка на съобщението на Европейската комисия, която определя четирите принципа на гъвкавата сигурност: „Гъвкавостта, която стои от една страна, се отнася до успешните ходове („преходи“) в живота на един човек: от училище към работа, от едно работно място към друго, от безработица или незаемост към работа и от работа към пенсиониране. Тя не се изчерпва с повече свобода за фирмите при наемане на освобождаване от работа и не предполага отмирането на безсрочните трудови договори. Гъвкавостта се отнася до напредването на работещите към по-добри работни места, до постигането на „възходяща мобилност“ и оптимално развитие на талантите. Гъвкавостта предполага и такава организация на труда, която е в състояние бързо и ефективно да овладее нови производствени нужди и умения, и до благоприятна среда за съчетаването на работа с лични отговорности. Сигурността, от другата страна, е нещо повече от сигурността да запазиш работното си място. Тя се отнася и до предоставянето на адекватни обезщетения за безработица, които спомагат осъществяването на прехода. В нея най-накрая се включват и възможностите за обучение за всички работници, особено ниско квалифицираните и по-възрастните.“

<sup>(1)</sup> ОВ С 309 от 16.12.2006 г., стр. 119, становище по собствена инициатива на ЕИСК „Социално обличаване: да дадем съдържание на един социален европейски модел“.

2.3 ЕИСК набляга върху факта, че съгласно принципа на субсидиарност отговорност за политиките на пазара на труда носят държавите-членки. Опит за хармонизиране на трудовото законодателство би противоречал на този принцип и би бил нецелесъобразен, тъй като би засегнал традициите и географските структури, доказали своята стабилност и полза. Освен това следва да се има предвид, че икономиките на държавите-членки не са еднакво развити. Това намира отражение в социалните им системи. В този контекст, според ЕИСК, предизвикателствата за ЕС би трябвало да бъдат:

— насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки посредством европейската стратегия за заетостта, интегрирана в механизма за насоки за Лисабонската стратегия от 2005 г. В насока № 21 относно политиката по заетостта държавите-членки се договарят да насърчават по балансиран начин сигурността на работните места и гъвкавостта. ЕС трябва да служи като катализатор, с цел държавите-членки да спазват поетите ангажименти и същевременно да огласяват и обменят най-добрите си практики в рамките на европейската политика по заетостта.

### 3. Нова даденост

#### 3.1 Кризата

3.1.1 Последствията от най-тежката икономическа криза в историята на Общността са доста очевидни в краткосрочен план: държавният дълг на държавите-членки на ЕС нараства безпрецедентно бързо. Въпреки че световните централни банки заляха пазарите с ликвидни средства, банковата система все още не функционира така както в нормален период. В частност малките и средните предприятия (МСП), както и самостоятелно заетите работници срещат огромни трудности при достъпа до нови кредити. Отрицателните последствия от безработицата върху обществото и вътрешния пазар скоро ще бъдат усетени. Същевременно е твърде трудно да се създават нови работни места и това се случва извънредно рядко.

3.1.2 ЕИСК смята, че в краткосрочен план е необходимо да се адаптира моделът на съчетаване на гъвкавост и сигурност с оглед на настоящата сериозна социално-икономическа ситуация, въпреки че последното му становище по този въпрос датира едва от пролетта на 2008 г. Комитетът изразява задоволство по повод искането на шведското председателство за разглеждане на въпроса как държавите-членки могат да използват съчетаването на гъвкавост и сигурност по отношение на реструктурирането в контекста на световното развитие. Световното развитие е отзвук на финансовата криза и трагичните ѝ последствия за реалната икономика и заетостта. Тази криза вече се очерта като най-тежката в икономически план през последните осемдесет години. Последствията от нея вероятно ще оставят отпечатък върху целия 21 век. Тя се утежнява и от факта, че е съпътствана от други две кризи, които са голямо предизвикателство в световен мащаб: кризата, свързана с изменението на климата, и демографската криза.

3.1.3 Кризата променя социално-икономическата среда, в която могат да бъдат обмисляни реформи на пазара на труда. Това е очевидно, каквато и оценка да се дава на целесъобразността, осъществимостта и дори на необходимостта от или на невъзможността за осъществяване на подобни структурни реформи в период на криза. При все това ЕИСК държи да подчертае, че приобщаването и реинтеграцията на безработните на пазара на труда трябва да бъде един от задължителните приоритети.

3.1.4 Все пак Комитетът възнамерява да извлече заключения от наблюденията си, за да може да отправи конкретни ползотелни предложения по отношение на параметрите, съставляващи съчетанието между гъвкавост и сигурност. Комитетът държи да подчертае необходимостта от балансирано управление на мерките за гъвкавост и сигурност, ако искаме да бъдат избегнати социални конфликти, каквито вече е имало в Европа.

#### 3.2 Вътрешната и външната гъвкавост

3.2.1 Вътрешната гъвкавост трябва да бъде резултат от социалния диалог между ръководството и служителите или техни представители, социалните партньори на равнище предприятие или отрасъл. Тя позволява да се избегне загуба на работни места и в трудни моменти може да се окаже важен стабилизиращ елемент за социалното сближаване в Европа. Доброто разбиране между работодателите и работниците е необходимо, за да се гарантира ангажираност на предприятията във връзка със социалната отговорност и задържането на работниците на пазара на труда за укрепване на заетостта. Ролята на правителствата за подкрепа на тези мерки е от първостепенно значение, но това не бива да става за сметка на техните възможности за предоставяне на основните социални услуги като сигурността (било тази на хранителните продукти, на въздушното движение, на универсалния характер на услугите от общ интерес или тази, която осигурява полицията), и образованието, което понастоящем се вписва в перспективата на учене през целия живот.

3.2.2 Всяка социална реформа трябва да бъде поставена в своя социално-икономически и политически контекст. Съчетаването на гъвкавост и сигурност в период на криза несъмнено поставя трудни въпроси, ако жертвите в името на хипотетична пригодност за заетост не дават гаранции. Следователно трябва да се има предвид, че съчетаването на гъвкавост и сигурност ще бъде полезно само ако се изразява в общо разбиране от страна на социалните партньори, а не само на един от тях. В този контекст се налага много задълбочен анализ на сигурността и на баланса между сигурност и гъвкавост. Ето защо Комитетът смята, че в своя анализ Европейската комисия би следвало да отдели повече внимание на възможностите на вътрешната гъвкавост, която може да бъде ефикасен инструмент при съчетаването на гъвкавост и сигурност в борбата срещу безработицата <sup>(1)</sup>.

3.2.3 Комитетът е на мнение, че трябва да се постигне баланс между измеренията, съставляващи това съчетание, и че то не трябва да бъде прилагано в ущърб на сигурността. Но как могат държавите да гарантират подобен баланс в период на криза? Комитетът предлага в настоящия период на криза реформите, основаващи се на модела на съчетаване на гъвкавост и сигурност, да бъдат подложени на задълбочен анализ, за да се избегнат нежелани социални и политически отражения. Тези предпазни мерки трябва да се умножат в случая с т.нар. „външно“ съчетаване на гъвкавост и сигурност.

<sup>(1)</sup> ОВ С 105 от 25.4.2008 г., стр. 16. Още преди финансовата криза Комитетът на регионите изрази съмненията си относно доминирането на външната сигурност в подхода на Комисията. Комитетът на регионите отбеляза, „че някои формулировки в текста [на Комисията] и по-конкретно формулировка като „гъвкави и надеждни договорни споразумения“ дава повод за загриженост, тъй като това би дало възможност и за широко дерегулиране на нормалните условия на труд с увеличаване на несигурната заетост“.

3.2.4 Според гореизложеното мерките за съчетаване на гъвкавост и сигурност трябва да бъдат надеждни от всяка гледна точка, в частност по отношение на бюджетния аспект. Това вероятно ще доведе до пренасочване на приоритетите в бюджетните разходи на държавите-членки и може би до увеличаване на помощите на Общността. Защото не може да има съчетаване на гъвкавост и сигурност без сигурност.

3.2.5 Противно на предпазливото използване на различните форми на вътрешна гъвкавост, в настоящата ситуация би било рисковано да се налагат реформи на пазара на труда с цел насърчаване на външната гъвкавост. В анализа на Европейската комисия досега се наблюдаваше на това измерение на съчетаването на гъвкавост и сигурност. В много колективни трудови договори в Европа се съдържат разпоредби, регулиращи гъвкавостта в предприятието. Тя може, например, да се изразява в организация на работното време, включваща периоди на обучение.

### 3.3 Социалният диалог

3.3.1 ЕИСК поддържа искането си социалните партньори да бъдат активни действащи лица във форум, позволяващ постоянна конфронтация на идеи относно реформите, за да могат двата полюса, работодателите и работниците, да следят за поддържането на постоянно и динамично равновесие между гъвкавостта и сигурността. Този подход е важен и представлява интерес за бъдещето на заетостта в Европа. Именно затова гражданското общество също трябва да бъде включено в дискусиите. Всяка политика по заетостта, всяка реформа на пазара на труда оказва значително въздействие върху обществото. Но тези реформи не трябва да бъдат откъснати от икономическите, социалните и устойчивите перспективи на обществото.

3.3.2 Съчетаването на гъвкавост и сигурност е важен инструмент за смекчаване на последствията от финансовата криза и кризата в реалната икономика, засегнала труда и заетостта. С него обаче не бива да се злоупотребява, като се улесняват съкращенията в страни, чието трудово законодателство гарантира известно равнище на сигурност срещу практики, наричани на английски „hire and fire“ („наемай и уволнявай“). Комитетът одобрява яснотата, с която Европейската комисия заявява, че съчетаването на гъвкавост и сигурност в никакъв случай не може да се превърне в право за уволняване на работници.

3.3.3 Комитетът държи да подчертае, че всяка реформа в областта на трудовото законодателство трябва да се извършва със социалните партньори, в противен случай тя би била обречена на неуспех. Социалният диалог гарантира модерна и социална демокрация на участието. Адаптирането на трудовото законодателство трябва да бъде резултат от преговори между социалните партньори. Освен това социалният диалог позволява да се възприемат различни форми на вътрешна гъвкавост, които предлагат повече маневреност на предприятията, независимо от тенденцията за повишаване или намаляване на тяхната дейност.

3.3.4 ЕИСК приветства съвместните усилия и работа на европейските социални партньори по отношение на съчетаването на гъвкавост и сигурност. ЕИСК оценява факта, че европейските социални партньори са включили в работната си програма за 2009-2010 г. проследяването и оценката на прилагането на съчетаването на гъвкавост и сигурност. ЕИСК очаква доклада за

тази оценка и разчита на факта, че общата оценка може да окаже голямо въздействие върху разработването на различните начини на прилагане на съчетаването на гъвкавост и сигурност в отделните държави-членки.

### 3.4 Краткосрочни и средносрочни цели на европейско равнище

3.4.1 В краткосрочен план анализът и възможностите за прилагане на съчетаването на гъвкавост и сигурност трябва да се съсредоточат върху целта за запазване на възможно най-голям брой работни места с най-голяма добавена стойност и укрепване на цялостната социална защита на всички работници, независимо от тяхното положение на пазара на труда, като винаги се има предвид предварителното условие за социален диалог на всички равнища, финансовите ограничения и ролята на правителствата.

3.4.2 ЕИСК припомня заключенията на доклада на Съвета от 8 и 9 юни относно съчетаването на гъвкавост и сигурност в период на криза. От ключово значение за безработните е да се върнат на пазара на труда възможно най-бързо. ЕИСК подчертава необходимостта да им бъде предоставена в най-кратки срокове ефикасна помощ, подкрепа и насока. Държавите-членки следва да бъдат насърчавани да използват по-добре съществуващите европейски фондове и да се ангажират категорично с подобряване на качеството на всички инструменти за насърчаване на заетостта, например агенциите за качествена заетост, с цел засилване на тяхната активност и ефективност.

3.4.3 ЕИСК споделя становището на Комисията, според която в краткосрочен план споразуменията за обезщетения за техническа безработица могат да представляват ефикасен инструмент за запазване на работните места, избягване на безработицата и запазване на покупателната способност. Тези механизми оказват въздействие по три начина: предприятията не губят уменията и квалификацията на работниците, предотвратява се изключването на работниците от трудовата сфера, запазва се стабилността на националната икономика, с което се избягва появата на вълна от безработица. Кризата доказва необходимостта от насърчаване на „working time accounts“ (системи за разпределение на работното време по сметки) и гъвкавото управление на работното време. Предприятията с такива системи са в много по-голяма степен способни да реагират бързо на новите ситуации на пазара и да се адаптират към рязък спад на търсенето. ЕИСК приканва държавите-членки и ЕС да направят този инструмент възможно най-привлекателен за работниците и предприятията.

3.4.4 ЕИСК насърчава социалните партньори на всички равнища, включително и на микроикономическо равнище, да насочат социалния диалог и производящите от него компромиси за всички партньори в този период на дълбока криза, към запазването и създаването на работни места, като се запази общата покупателна способност на работниците. Правителствата трябва да намерят начини да действат като катализатори и да улеснят, дори и да възнаградят този вид споразумения. ЕИСК предлага на шведското председателство и на Европейската комисия създаването на интернет платформа, която да увеличи обмена на информация и опит за инициативи на социалните партньори на практическо равнище, при зачитане на многообразието на ситуацията на национално, регионално и местно равнище.

3.4.5 ЕИСК счита, че четирите измерения на съчетаването на гъвкавост и сигурност и неговите принципи, така както са дефинирани от Европейската комисия, биха могли ефективно да допринесат за намаляване на безработицата в Европа. При все това е много важно да се следи за създаването на качествени работни места. В тази връзка реалната социална закрила е от ключово значение. Тя е водеща за социалното сближаване в ЕС. В този контекст ЕИСК подчертава, че реформите на пазара на труда в държавите-членки трябва да бъдат насочени към предотвратяване на продължаващото нарастване на броя на несигурните работни места, характеризиращи се с прекомерна гъвкавост в ущърб на сигурността, които непрестанно се увеличават през последните години. Комисията би трябвало да съдейства, като извършва и разпространява периодична оценка на прилагането на принципите на гъвкавост и сигурност в законовите и подзаконовите текстове, свързани с пазара на труда. ЕИСК е на мнение, че принципите на съчетаването на гъвкавост и сигурност трябва да бъдат интегрирани в по-голяма степен в програмата след Лисабон. Освен това ЕИСК предлага работата на европейските социални партньори да бъде съгласувана с тази програма.

### 3.5 Нов европейски дебат

3.5.1 ЕИСК смята за целесъобразно шведското председателство да започне дискусията относно аспектите на съчетаването на гъвкавост и сигурност, които биха могли, по примера на няколко държави-членки, които го прилагат, да допринесат за това ЕС да преодолее световната финансова и икономическа криза, като запази възможно най-голям брой работни места, за да не изложи на риск социалното си сближаване. ЕС не би трябвало да губи квалификацията на своите работници, от която ще има нужда в периода след кризата. Това придобива още по-голямо значение предвид факта, че демографското развитие ще намали в значителна степен потенциала на квалифицираната работна ръка в повечето европейски страни.

3.5.2 Съкращаването на квалифицирани работници в период на криза представлява опасност по отношение на бъдещия подем. Съществува риск недостигът на умения да се увеличи. Нещо по-лошо, редица европейски предприятия като че ли намаляват работните си места за обучаващи се работници и млади хора, завършили образованието си. С това те излагат на опасност собственото си бъдеще. От друга страна съчетаването на гъвкавост и сигурност може да функционира само ако работниците са добре обучени. Прекратяването на професионалното обучение би противоречало на този инструмент за реформа. Съществува тясна връзка между придобиването на нови умения и създаването на нови работни места. Стратегията „Лисабон 2010 плюс“ ще трябва да даде отговори на тези въпроси. Предприятията би трябвало да инвестират в повишаването на квалификацията на своите служители. Същевременно е очевидно, че всеки работник също е отговорен за повишаването на своята квалификация.

3.5.3 Ученето през целия живот в рамките на съчетаването на гъвкавост и сигурност трябва да се впише в перспективата на устойчиво развитие на обществото в Европейския съюз и по този начин да служи като пример в световен план. Професионалното обучение на работниците трябва да се насочи към европейските цели за създаване на по-голям брой качествени работни места и да се стреми да развива устойчива икономика.

3.5.4 Съчетаването на гъвкавост и сигурност се основава предимно върху по-добра пригодност за заетост. Тя на свой ред се обуславя от качеството на образователните системи и ефикасността на практиките за повишаване на квалификацията. Докато държавите-членки се обявяват в подкрепа на ученето през целия живот без да реформират образователните си системи, без да отдават по-голямо значение на предучилищното образование, без да запелят повече средства за образование и накрая, без да насърчават и улесняват чрез данъчни облекчения професионалното обучение и повишаването на квалификацията в рамките на професионалния живот, няма да бъде налице важна предпоставка за съчетаването на гъвкавост и сигурност. Комитетът призовава правителствата на държавите-членки да определят като приоритетни всички тези въпроси, свързани с образованието. Комитетът подкрепя обща мярка на държавите-членки за насърчаване на образователния сектор и професионалното обучение в Европа.

### 3.6 Съчетаването на гъвкавост и сигурност в перспективата на Договора от Лисабон

3.6.1 Договорът от Лисабон, на който Комитетът държи, и който се надява да бъде приет от 27-те държави-членки на ЕС, разглежда вътрешния пазар като социална икономика. Член 2 от Договора за създаване на Европейската общност поставя сред целите на Общността постигането на „социална пазарна икономика“. Това е нов елемент от съществено значение. Тази нова ориентация, която отрежда много по-голямо място на едно социално тълкуване на общностното право, не може да не се отрази на бъдещото европейско законодателство и най-вече на съдебната практика на Съда на европейските общности.

3.6.2 Вярно е, че някои политически развития в ограничен брой европейски страни будят опасения по отношение на шансовете за успешно окончателно приемане на Договора. Но Комитетът поддържа оптимистичната си позиция, тъй като не съществува алтернатива, няма резервен план. Именно в период на криза институциите трябва да могат да функционират по подходящ начин, отколкото позволява Договорът от Ница, в съюз на 27 държави. Затова Комитетът смята за необходимо европейските институции да подготвят досието за съчетаването на гъвкавост и сигурност в перспективата на влизането в сила на Договора от Лисабон още през тази година, или най-късно през 2010 г., както и в зависимост от протичането на кризата. Едно от последствията от влизането му в сила ще бъде включването на ново, по-актуално измерение на „сигурността“ в правото на Общността.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Макрорегионално сътрудничество — Разгръщане на стратегията за Балтийско море върху други макрорегиони в Европа“ (проучвателно становище)**

(2009/С 318/02)

Докладчик: г-н SMYTH

На 18 декември 2008 г. г-жа Cecilia MALMSTRÖM, министър по европейските въпроси, поиска от името на шведското председателство Европейският икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно:

*„Макрорегионално сътрудничество – Разгръщане на стратегията за Балтийско море върху други макрорегиони в Европа“*

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 11 септември 2009 г. (докладчик: г-н SMYTH).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК подкрепя целите, възложени в четирите стълба на стратегията за региона на Балтийско море, а именно регионът да стане благоденстващ, сигурен и безопасен, екологично устойчив, привлекателен и достъпен.

1.2 Комитетът оценява всеобхватния процес на консултации, който предхождаше изработването на стратегията, както и ролята, която социалните партньори и заинтересованите страни изиграха в този процес. ЕИСК отново подчертава решаващата роля на организираното гражданско общество в прилагането на стратегията за региона на Балтийско море и потвърждава своята подкрепа за създаването на „Балтийски форум на гражданското общество“, който би допринесъл за по-широкото включване на гражданското общество в развитието на стратегията.

1.3 ЕИСК приветства Плана за действие на стратегията, съдържащ 15 приоритетни области, всяка от които ще се координира съответно от една от балтийските държави-членки.

1.4 Стратегията за региона на Балтийско море има както силни, така и слаби страни. Нейните основни преимущества са, че се стреми да бъде всеобхватна и че редовно ще бъде преразглеждана от Комисията и от Европейския съвет. Слабостите ѝ произтичат от нейната комплексност и от въпроси на управлението, свързани с нейното прилагане. Стратегията е свързана с правомощията на 21 генерални дирекции, осем държави-членки и Русия. Като се прибавят четирите стълба, 15-те приоритетни области и многобройните хоризонтални политики, същевината на стратегията добива сложна „променлива геометрия“, което може да я направи неработеща. ЕИСК смята, че е необходимо да се положат всички възможни усилия, за да се опростят управленските механизми за прилагане на стратегията.

1.5 ЕИСК има важна роля за осигуряването на атмосфера на сътрудничество по време на разработването и прилагането на стратегията. Създаването на Балтийски форум на гражданското общество в известен смисъл е стъпка към това, организираното

гражданско общество да получи свое място в бъдещото развитие на стратегията.

1.6 Стратегията за региона на Балтийско море поставя сериозно предизвикателство пред ЕИСК като цяло и по-специално пред неговите членове от Балтийския регион. Тя ги задължава да поемат инициативата да представляват организираното гражданско общество в развитието на стратегията чрез дейностите на Балтийския форум на гражданското общество. Фактът, че стратегията за региона на Балтийско море ще действа в продължение на няколко години, е убедителен аргумент в полза на създаването на постоянна група в рамките на ЕИСК, която да гарантира, че Комитетът ще участва ефективно в процес, който може да се превърне в модел за макрорегионалното сътрудничество в целия Европейски съюз.

## 2. Въведение

2.1 Значението на темата за макрорегионалното сътрудничество нарасна през последните години. В ЕС макрорегионите вече се разглеждат като носители на потенциал за съществен принос към политиката на сближаване и за постигане на сравними равнища на развитие между държавите-членки. Европа вече практикува форми на макрорегионално сътрудничество. Така например Вишеградската група, която включва Чешката република, Унгария, Полша и Словакия, олицетворява усилията на страните от региона на Централна Европа да работят съвместно в редица области от общ интерес в духа на европейската интеграция<sup>(1)</sup>. В по-скорошен план, в рамките на срещата на върха за Средиземноморието, проведена през 2008 г. в Париж, беше възобновено Евро-средиземноморското партньорство, известно преди това като „Барселонски процес“. Това партньорство включва всичките 27 държави-членки на Европейския съюз и 16 страни партньори от южното Средиземноморие и Близкия изток, а целта е да се търси решение на общи проблеми като замърсяването на морето и морската безопасност, енергийните въпроси и развитието на бизнеса<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> <http://www.visegradgroup.eu/>

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm)



2.2 През ноември 2006 г. Европейският парламент прие резолюция за изготвяне на стратегия за Балтийско море. Тази стратегия за макрорегиона на Балтийско море беше приета от Комисията на 10 юни 2009 г. и представена на Европейския съвет на 19 юни 2009 г. Шведското председателство ще я придвижи за по-нататъшно обсъждане с оглед на приемането ѝ от Съвета в края на октомври 2009 г. Това проучвателно становище беше поискано от шведското председателство, тъй като стратегията представлява важен елемент от неговата работна програма. Целта на настоящото становище е да направи оценка на предложената стратегия за Балтийско море, на нейната подготовка, структура и на нейния план за действие от гледна точка на организираното гражданско общество. Становището се основава на анализа, направен в приетото неотдавна становище на ЕИСК относно „Балтийски регион: ролята на организираното гражданско общество за подобряване на регионалното сътрудничество и определяне на регионална стратегия“<sup>(1)</sup>.

2.3 Призивът за изготвяне на стратегия за Балтийско море произтича от разбирането, че е необходимо да се постигне по-голяма и по-ефективна координация между Европейската комисия, държавите-членки, регионите, местните власти и другите заинтересовани страни, с цел програмите и политиките да бъдат прилагани по-ефикасно. Балтийско море е сред регионите с най-голямо движение и претоварване, както се вижда от план-картата на ежедневните корабни курсове, приложена към настоящото становище. Регионът на Балтийско море включва осем държави-членки на ЕС (Финландия, Швеция, Дания, Германия, Полша, Естония, Латвия и Литва), които, наред с Русия, имат излаз на Балтийско море. Когато Европейският съвет поиска от Комисията да се заеме с изготвянето на стратегията, той постави изискване външнополитическите аспекти на стратегията да бъдат свързани със съществуващата рамка на Северното измерение<sup>(2)</sup>. ЕИСК подкрепя действията за изработване на стратегия за макрорегионално развитие, която включва всички балтийски държави.

2.4 Процесът, довел до разработването на стратегията, няма прецедент. Виждането на Комисията е, че ако стратегията за Балтийско море се окаже подходяща и работеща за Балтийския регион, то подобен подход би бил приложим и за други макрорегиони, като например Дунавския регион<sup>(3)</sup>, Алпийския регион и Средиземноморието.

— В продължение на цялата 2008 г. Комисията предприе многобройни консултации. За тази цел бяха проведени конференции из целия макрорегион, като кулминацията им беше конференцията в Rostock през февруари 2009 г. Тематично консултациите бяха свързани с четирите стълба, върху които се гради стратегията за Балтийско море, за да стане регионът на Балтийско море:

— екологично устойчив;

— благоденстващ;

<sup>(1)</sup> Становище CESE 888/2009 е прието на 13 май 2009 г. (все още не е публикувано в ОВ).

<sup>(2)</sup> Северното измерение е инициатива в рамките на която ЕС, Русия, Норвегия и Исландия могат да прилагат политики в съвместно определени области на сътрудничество.

<sup>(3)</sup> Това бе посочено от комисар Hübner в нейното слово „Towards a Strategy for the Danube Region“ (Към стратегия за Дунавския регион).  
[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009\\_u1m.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf)

— привлекателен и достъпен;

— сигурен и безопасен.

2.5 Стратегията се придружава от План за действие, съдържащ 15 приоритетни области във всичките четири стълба. Всяка приоритетна област ще се координира съответно от една от балтийските държави-членки, като те следва да работят по прилагането на стратегията съвместно с всички заинтересовани страни<sup>(4)</sup>.

2.6 Стратегията за Балтийско море и предложените в нейните рамки действия ще се финансират от съществуващи източници на финансиране, по-конкретно от структурните фондове на ЕС (55 млрд. евро за периода 2007-2013 г.), от всяка отделна държава в Балтийския регион, от НПО, от частни източници, както и от международни финансови институции като ЕИБ, Скандинавската инвестиционна банка (NIB) и ЕБВР.

2.7 В допълнение към четирите стълба стратегията съдържа и хоризонтални действия, предназначени да развият териториалното сближаване. Те включват:

— мерки за съгласуване на съществуващите фондове и политики с приоритетите и действията на стратегията за Балтийско море;

— мерки за координиране на прилагането на директивите на ЕС и за избягване на ненужни бюрократични бариери;

— мерки за насърчаване на използването на акваториалното устройство в държавите-членки като общ подход в трансграничното сътрудничество;

— развитието на наземно устройство на територията в държавите-членки от Балтийския регион;

— превръщането на успешни пилотни проекти от стратегията в дейности в реален мащаб;

— разгръщането на изследванията като основа за политически решения;

— мерки за подобряване и координиране на събирането на морска и социално-икономическа информация в Балтийския макрорегион;

— изграждане на регионална идентичност.

### 3. Бележки относно стратегията за Балтийско море

3.1 ЕИСК приветства възприетия от Съвета и от Комисията подход към разработването на стратегията за Балтийско море и по-конкретно широките консултации със заинтересованите страни в макрорегиона. Стратегията е новаторска, тъй като ще действа на основата на транснационална управленска структура и следователно надхвърля обхвата на традиционните регионални политики на ЕС. Новата управленска структура е разположена между националната държава и наднационалната общност.

<sup>(4)</sup> Стратегията за Балтийско море и Планът за действие могат да бъдат намерени на: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm)

3.2 Четирият стълба на стратегията и произтичащият от нея план за действие представляват сериозно усилие за създаване на по-добре координирана рамка за развитие в регион, отличаващ се с толкова многообразие като Балтийския, а следователно и опит за насърчаване на териториалното сближаване.

3.3 Комисията представя стратегията за региона на Балтийско море като „концепция в процес на разработка“. Всяко определение на отделните аспекти на региона на Балтийско море неминуемо ще бъде неточно, тъй като в зависимост от разглеждания въпрос се визират съответно и различни географски зони. Въпросът за околната среда, например, засяга географска зона, различна от онези, които се разглеждат от икономическа или транспортна гледна точка. Подходът, възприет при разработването на стратегията за региона на Балтийско море, е да се започне с определяне на проблемите и въпросите, които да определят съответната географска зона от макрорегиона. ЕИСК е на мнение, че сложността на предизвикателствата, пред които е изправен регионът на Балтийско море, изисква да се наблегне повече върху ефективното управление на стратегията.

3.4 ЕИСК оценява високото ниво на политическа ангажираност със стратегията, постигнато във фазата на консултации. Мрежата на профсъюзите от региона на Балтийско море (BASTUN), която представлява членове на професионалните съюзи от всички балтийски държави-членки и от Русия, изигра първостепенна роля в процеса на консултации, в който до момента се формира стратегията за региона на Балтийско море. Полученият импулс трябва да бъде запазен в хода на прилагането на стратегията. В този смисъл ЕИСК приветства ангажимента стратегията да бъде обсъждана на всеки две години на равнище Европейски съвет, съответно по време на полското (2011 г.), латвийското (2013 г.) и литовското (2015 г.) председателство.

3.5 Изготвянето на годишни доклади за напредъка на стратегията, съчетано с преглед на всеки две години, също е важен механизъм, гарантиращ, че заинтересованите страни ще продължат да се ангажират с тази стратегия. По време на консултациите с Комисията стана ясно, че макар че стратегията за Балтийско море формално ще бъде обявена на 19 юни, по същността си тя остава в процес на разработка. ЕИСК подкрепя това виждане и със задоволство отбелязва, че през септември и октомври 2009 г., по време на шведското председателство, ще се проведат конференция на високо равнище и министерска среща относно стратегията. Като се има предвид значението, отдадено на консултациите със заинтересованите страни в хода на подготовката на стратегията, е важно ЕИСК да вземе активно участие в нейното разработване, прилагане и разпространение.

3.6 Докато по време на консултациите се очерта консенсус относно прилагането на стратегията, не беше постигнато такова общо съгласие по въпроса дали съществуващите институционални рамки са пригодни за прилагането ѝ или не. Тези и други свързани въпроси несъмнено ще бъдат обект на по-нататъшни дискусии между заинтересованите страни и Комисията (1).

(1) Като пример за качествено общо разискване тези институционални и управленски въпроси вж. С. Schymik and P. Krumrey „EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?“ („Стратегия на ЕС за региона на балтийско море: ядрото на Европа в северната периферия?“), работен документ FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Междувременно стратегията следва да използва възможностите, предоставяни от съществуващите европейски инициативи като инициативата „Съвместно планиране на научните изследвания“, която ЕИСК категорично подкрепя. Тази инициатива ще допринесе за осъществяването на препоръката на Комисията, съдържаща се в Стратегията за Балтийско море, а именно - да се използва пълният потенциал на региона на Балтийско море в областта на научните изследвания и иновациите, за да се превърне в процъфтяващо място.

3.7 Що се отнася до финансирането на стратегията, ЕИСК желае да изтъкне своята подкрепа за по-ефективното използване на съществуващите многовариантни канали за финансиране от ЕС. Това би могло да се направи по-прозрачно чрез изготвяне и представяне на бюджети за приоритетните области на стратегията. Ако не се даде възможност за обезпечаване на инициативите на стратегията за Балтийския регион с подходящи финансови ресурси, съществува риск цялата стратегия да се окаже несъгласувана, разпокъсана и да се загуби подкрепата от страна на заинтересованите участници в държавите-членки. С оглед на това ЕИСК подчертава отново своето виждане, че ефикасното прилагане на стратегията за Балтийско море изисква за нея да се предвиди отделен собствен бюджет, за да бъде избегнат рискът стратегията да остане само едно политическо изявление и да не постигне целите си (2).

3.8 В Плана за действие се наблюдават очевидни точки на напрежение. Той представлява опит да се осигури непрекъсната „ангажираност“ на участниците, като се предлага широк спектър от амбициозни дейности. Има риск този подход да се превърне в опит да се предложи всичко на всички. Следователно комплексността на стратегията е една от основните ѝ слабости.

3.9 Комисията прави опит да се справи с проблема, произтичащ от сложността на прилагането, като вмения на всяка държава-членка отговорността за провеждане на една или няколко приоритетни дейности. Теоретично погледнато, това е разумен подход. На практика обаче той може да се окаже много трудно приложим. От всяка държава-членка ще се изисква да координира дейности из целия макрорегион, които ангажират редица генерални дирекции. Стратегията като цяло има отношение към правомощията на 21 генерални дирекции. Досегашният опит в някои други случаи на междуправителствено политическо сътрудничество е противоречив. Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове, която възприе подобен подход към прилагането, донесе известно разочарование и до момента отбелязва по-скоро слаб напредък (3). Може да се твърди, че стратегията за Балтийско море е дори още по-комплексна от Лайпцигската харта, така че съществува риск нейното управление да се окаже още по-трудно.

(2) Вж. становище на ЕИСК относно „Балтийски регион: ролята на организираното гражданско общество за подобряване на регионалното сътрудничество и определяне на регионална стратегия“, параграфи 2.6 и 2.7. Евро-средиземноморското партньорство, например, разполага със значителен бюджет, предназначен единствено за нуждите на Евромед. Становището е прието на 13 май 2009 г. (вс още не е публикувано в ОВ).

(3) Хартата беше подписана на 24 май 2007 г. по време на германското председателство в рамките на неформална среща на министрите от ЕС, отговорни за градското развитие и териториалното сближаване. В тази междуправителствена харта се отправят две основни препоръки, а именно да се разшири прилагането на интегрирана политика за градско развитие и да се отделя специално внимание на кварталите с лоши условия на живот.

#### 4. Потенциалната роля на ЕИСК в Стратегията за Балтийско море

4.1 ЕИСК вече направи предложение за създаване на Балтийски форум на гражданското общество и изрази своята готовност да започне основната подготвителна работа за него <sup>(1)</sup>. Този форум би следвало да действа успоредно със стратегията и да дава свой принос към нейните двугодишни прегледи. Успехът на консултативните конференции, довели до изготвянето на стратегията, придава допълнителна тежест на необходимостта от продължаване на обществената дискусия и от повишаване на осведомеността относно прилагането на стратегията.

4.2 ЕИСК и икономическите и социални комитети на балтийските държави-членки имат важна роля в осигуряването на атмосфера на сътрудничество и в съвместната работа по време на изпълнението на стратегията. За да се укрепи изграждането на институционален капацитет и активни структури на гражданското общество, особено в новите държави-членки и в съседните държави като Русия, би било полезно установяването на трансгранични отношения и сътрудничество между аналогични организации като синдикати, сдружения на потребителите и местни и доброволчески секторни организации. Преди всичко членовете на ЕИСК от осемте балтийски държави-членки следва да поемат ролята на пратеници, събеседници и докладчици, за да може Комитетът да поддържа своя информирана позиция относно напредъка, успехите и предизвикателствата на стратегията и, следователно, да подкрепя изпълнението на нейните цели.

4.3 ЕИСК приветства сериозните усилия, които се полагат в рамките на стратегията за Балтийския регион за разработване на интегриран подход към макрорегионалното сътрудничество. Комитетът, както и Европейският парламент, от доста време се застъпват за такъв подход.

4.4 ЕИСК подкрепя предлагания в стратегията широк подход към прилагането, при който държавите-членки поемат водещата роля в координирането на прилагането на 15-те приоритетни области и на свързаните с тях водещи проекти.

4.5 Може да се каже, че стратегията за Балтийско море представлява важен тест за ролята на ЕИСК. Тя изисква от Комитета да се включи изцяло в развитието на стратегията, независимо от трудностите, свързани с управлението, които бяха разгледани по-горе в настоящото становище. Стратегията поставя предизвикателство най-вече пред членовете на ЕИСК от осемте балтийски държави-членки, обхванати от нея. Тя ги задължава да поемат инициативата да представляват организираното гражданско общество в текущия процес на прилагане на стратегията чрез дейностите на Форума на гражданското общество от региона на Балтийско море. Фактът, че стратегията ще действа в продължение на много години, е силен аргумент за създаването в рамките на ЕИСК на *ad hoc* обсерватория за региона на Балтийско море или на проучвателна група, така че целият Комитет да може да участва ефективно в процес, който със сигурност ще се превърне в модел за макрорегионално сътрудничество за целия Европейски съюз.

Брюксел, 30 септември 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Балтийски регион: ролята на организираното гражданско общество за подобряване на регионалното сътрудничество и определяне на регионална стратегия“, параграф 3.4. Становището е прието на 13 май 2009 г. (все още не е публикувано в ОВ).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Как да направим стратегията на ЕС относно вредите от алкохола устойчива, дългосрочна и многосекторна“ (проучвателно становище)**

(2009/С 318/03)

Докладчик: г-жа van TURNHOUT

В писмо от 18 декември 2008 г., във връзка с предстоящото шведско председателство на Европейския съюз, министърът по европейските въпроси на Швеция поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно:

*„Как да направим стратегията на ЕС относно вредите от алкохола устойчива, дългосрочна и многосекторна.“*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 септември 2009 г. (докладчик: г-жа van TURNHOUT).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември 2009 г. и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Изготвено в отговор на искане от страна на шведското председателство към ЕИСК, настоящото проучвателно становище акцентира върху това как стратегията на ЕС относно вредите от употребата на алкохол да стане устойчива, дългосрочна и многосекторна<sup>(1)</sup>. Целта на шведското председателство е да подкрепи прилагането на хоризонталната стратегия на ЕС относно алкохола и въвеждането на дългосрочни мерки за превенция както на европейско, така и на национално равнище.

1.2 Настоящото становище допълва предишното становище на ЕИСК относно вредите, свързани с употребата на алкохол, в което бяха разглеждани пет приоритетни теми: защита на децата; намаляване на пътнотранспортните произшествия, свързани с употребата на алкохол; предотвратяване на вреди, свързани с употребата на алкохол сред пълнолетните и на работното място; информация, образование и повишаване на осведомеността; както и обща база от научно потвърдени знания<sup>(2)</sup>.

1.3 В становището се изтъкват следните четири приоритета на председателството:

- въздействието на рекламите и маркетинга върху младите хора;
- влиянието на цената върху мащаба на вредите;
- особено внимание към децата, по-специално що се отнася до уврежданията на зародиша, свързани с консумацията на алкохол от страна на майката, и децата в семейства с алкохолни проблеми, както и
- последствията от вредната консумация на алкохол за достойното остаряване в добро здраве.

За да се постигне всеобхватен подход, всички теми, засегнати в двете становища, и други съществени въпроси следва да се разглеждат заедно.

<sup>(1)</sup> „Многосекторна“ означава „която се отнася за няколко сектора, включително гражданското общество, синдикатите и бизнеса“.

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК от 30 май 2007 г. относно „Стратегия на ЕС относно намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол“ (докладчик: г-жа van Turnhout, съдокладчик: г-н Janson), ОВ С 175 от 27.7.2007 г.

1.4 Навиците при консумация на алкохол се различават значително в отделните страни, но по-голямата част от потребителите имат отговорно отношение към консумацията на алкохол през повечето време (вж. параграф 3.2)<sup>(3)</sup>. Въпреки това ЕИСК изразява загриженост във връзка с факта, че 15 % от пълнолетното население на ЕС консумира редовно алкохол във вредни количества и че децата са най-уязвими за вредите, причинявани от алкохола. Мерките във водената политика следва да бъдат насочени към онази част от населението, която вече консумира алкохол във вредни количества.

1.5 Маркетингът на алкохол е един от факторите, които повишават вероятността децата и подрастващите да започнат да употребяват алкохол, както и да пият повече, ако вече са започнали. Предвид това ЕИСК призовава да се намали излагането на децата на влиянието на маркетинга на алкохол.

1.6 Подходящите политики по ценообразуване на алкохола могат да бъдат ефективно средство за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол, особено сред хората с ниски доходи и младите хора. ЕИСК счита, че е необходимо да се регулират наличността, разпространението и рекламата на алкохол. Саморегулацията в тази област не е достатъчна.

1.7 За да се повиши обществената осведоменост относно опасността от увреждания на зародиша, свързани с консумацията на алкохол от страна на майката (FASD), ЕИСК подкрепя кампаниите за повишаване на осведомеността на национално и европейско равнище.

1.8 ЕИСК счита, че е необходима повече информация на европейско равнище относно последствията от вредната консумация на алкохол върху достойното остаряване в добро здраве.

1.9 ЕИСК признава, че следва да се води всеобхватна политика по отношение на алкохола, включваща редица мерки, които доказано ограничават вредите.

<sup>(3)</sup> Konnopka, A и König, H-H, „The Health and Economic Consequences of Moderate Alcohol consumption in Germany 2002“ („Здравни и икономически последствия от умерената консумация на алкохол в Германия през 2002 г.“), във „Value in Health“, 2009 г.

## 2. Мотиви за изготвяне на проучвателно становище

2.1 Европейският съюз има правомощията и задължението да предприема мерки срещу проблемите на общественото здраве, свързани с вредната и опасна употреба на алкохол, въз основа на член 152, параграф 1 от Договора<sup>(4)</sup>, който гласи, че действията на Общността допълват националните политики.

2.2 След препоръката си от 2001 г. относно консумацията на алкохол от млади хора<sup>(5)</sup>, Съветът прикани Комисията да следи и оценява развитието и предприетите мерки, както и да докладва относно необходимостта от по-нататъшни действия.

2.3 В заключенията от юни 2001 г. и от юни 2004 г. Комисията беше приканена да представи предложения за цялостна стратегия на Общността за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол, която да допълва националните политики<sup>(6)</sup>.

2.4 През 2006 г. Комисията прие съобщението „Стратегия на ЕС за подкрепа на държавите-членки за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол“<sup>(7)</sup>. То има за цел да „ориентира действията“, предприети от Комисията и държавите-членки, и в него се обяснява как Комисията може да продължи да подкрепя и допълва здравните политики на национално равнище. ЕИСК счита, че съобщението е далеч от „цялостна стратегия“<sup>(8)</sup>, тъй като не предоставя изчерпателен и прозрачен анализ на всички области на политическо действие, нито на затрудненията, които, поради правилата на пазара на ЕС<sup>(9)</sup>, някои държави-членки изпитват при провеждане на качествени политики за общественото здраве по отношение на алкохола. Освен това в стратегията не се признава, че алкохолът е психоефективно вещество, което в големи количества е токсично, а понякога води до зависимост.

2.5 Съдът на Европейските общности многократно е потвърждавал, че намаляването на вредите, свързани с употребата на алкохол, е важна и оправдана цел в сферата на общественото здраве, като се използват подходящи мерки и се зачита принципът на субсидиарност<sup>(10)</sup>.

2.6 ЕИСК отчита работата, извършена от всички съответни заинтересовани страни в рамките на европейския форум „Алкохол и здраве“ от създаването му през 2007 г. ЕИСК приветства подобно развитие на местно равнище.

## 3. Преглед на вредното въздействие

3.1 В световен мащаб в Европейския съюз се консумира най-много алкохол – 11 литра чист алкохол на човек годишно<sup>(11)</sup>.

<sup>(4)</sup> Договор за създаване на Европейската общност.

<sup>(5)</sup> Препоръка на Съвета от 5 юни 2001 г. (2001/458/ЕО).

<sup>(6)</sup> Заключение на Съвета от 5 юни 2001 г. относно „Стратегия на Общността за намаляване на вредите, свързани с алкохола“ (ОВ С 175 от 20.6.2001 г., стр. 1) и Заключение на Съвета от 1 и 2 юни 2004 г. относно „Алкохолът и младите хора“ (не са публикувани в ОВ).

<sup>(7)</sup> СОМ (2006) 625 окончателен.

<sup>(8)</sup> Вж. бележка под линия № 2.

<sup>(9)</sup> Пак там.

<sup>(10)</sup> Дело „Franzen“ (C-89/95), дело „Heinonen“ (C-394/97), дело „Gourmet“ (C-405/98), дела „Catalonia“ (съединени дела C-1/90 и C-179/90), дела „Loi Evin“ (C-262/02 и C-429/02).

<sup>(11)</sup> „Alcohol in Europe, a public health perspective“ („Алкохолът в Европа. Гледната точка на общественото здравеопазване“), доклад, предназначен за Европейската комисия и изготвен от Р. Anderson и В. Baumberg, Institute of Alcohol Studies, юни 2006 г.

Като цяло консумацията намаля от 70-те до средата на 90-те години, а след този период остана относително стабилна. Въпреки това все още съществуват значителни различия между страните по отношение на употребата на алкохол и вредата от него, а също и по отношение на вида вреда<sup>(12)</sup>; все пак вредните навици при консумацията на алкохол остават значителни<sup>(13)</sup>.

3.2 По-голямата част от потребителите имат отговорно отношение към консумацията на алкохол през повечето време. Въпреки това ЕИСК е обезпокоен от факта, че приблизително 55 милиона пълнолетни в ЕС (15 % от пълнолетното население) редовно консумират алкохол във вредни количества<sup>(14)</sup>. Вредната консумация на алкохол се смята за причинител на приблизително 195 000 смъртни случая в ЕС на година в резултат на злополуки, чернодробни заболявания, рак и др. Вредната употреба на алкохол е третата по важност причина за ранна смърт и заболяване в ЕС<sup>(15)</sup>.

3.3 ЕИСК счита, че вредната консумация на алкохол от страна на отделни лица не е проблем, който се развива сам по себе си, а е проблем, който се обуславя от редица фактори, включително бедност, социално изключване, семейна среда и стрес, свързан с работата.

3.4 Наред с различните културни обичаи в Европа, свързани с употребата на алкохол, може да се отбележи също и съществуването на различни културни обичаи, свързани с вредната и опасна консумация на алкохол, включително сред децата и подрастващите<sup>(16)</sup>. ЕИСК призовава Комисията и държавите-членки да отчитат тези национални и местни особености при определянето на политики.

3.5 Децата са особено уязвими за вредите, причинени от употребата на алкохол. Смята се, че в ЕС между 5 и 9 милиона деца са засегнати от консумацията на алкохол в семейството. Алкохолът е причина за 16 % от случаите на лошо и безотговорно отношение към деца, както и за раждането на приблизително 60 000 деца с поднормено тегло всяка година<sup>(17)</sup>.

3.6 Вредната консумация на алкохол може да има отрицателно въздействие не само за индивида, но и за трети лица. Вредите, свързани с алкохола, следва да се разглеждат и на работното място, в рамките на здравните изисквания и изискванията за безопасност, което е задължение най-вече на работодателя. Политиките по отношение на алкохола на работното място могат да спомогнат за намаляването на нещастните случаи, свързани с алкохола, и отсъствията от работа, както

<sup>(12)</sup> Становище на ЕИСК от 30 май 2007 г. относно „Стратегия на ЕС относно намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол“ (докладчик: г-жа van Turnhout, съдокладчик: г-н Janson), ОВ С 175 от 27.7.2007 г.

<sup>(13)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

<sup>(14)</sup> Над 40 г алкохол или 4 питиета на ден за мъжете и над 20 г или 2 питиета на ден за жените.

<sup>(15)</sup> Alcohol-related harm in Europe - Key data October 2006 („Вреди, свързани с употребата на алкохол в Европа – основни данни от октомври 2006 г.“), Брюксел, МЕМО/06/397, 24 октомври 2006 г.

<sup>(16)</sup> Проучване на ESPAD, 2007 г.

<sup>(17)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

и да повишат производителността на труда. ЕИСК призовава работодателите, синдикатите, местните власти и останалите заинтересовани организации да работят в тясно сътрудничество и да предприемат съвместни действия за намаляване на вредите, свързани с алкохола на работното място.

3.7 Алкохолът е важна стока в Европа, тъй като създава работни места, генерира данъчни приходи и допринася за търговския баланс на ЕС. Въпреки това, вредната консумация на алкохол има влияние и върху икономиката, което се дължи на повишени разходи за здравеопазване, социални разходи и намалена производителност. Разходите за икономиката на ЕС, свързани с вредите от употребата на алкохол, възлизат приблизително на 125 милиарда EUR за 2003 г. или равностойността на 1,3 % от БВП<sup>(18)</sup>.

#### 4. Въздействието на рекламите и маркетинга върху младите хора

4.1 ЕИСК призовава Комисията да признае Европейската харта относно алкохола на СЗО<sup>(19)</sup>, приета от всички държави-членки през 1995 г., и в частност етичния принцип, че всички деца и подрастващи имат право да живеят в среда, защитена от отрицателните последици от консумацията на алкохол и - доколкото това е възможно - от рекламата на алкохолни напитки.

4.2 В препоръката на Съвета на ЕС държавите-членки се призовават да създадат ефективни механизми в сферата на рекламата, маркетинга и търговията на дребно, за да гарантират, че продуктите, съдържащи алкохол, не се разработват или рекламират по начин, който да ги прави привлекателни за деца и подрастващи.

4.3 Алкохолните експесии при младежите (на възраст от 15 до 24 години) са повод за нарастващо безпокойство на европейско и национално равнище – през 2006 г. 24 % от потребителите на алкохол в тази възрастова група заявяват, че стигат до алкохолни експесии поне веднъж седмично<sup>(20)</sup>. Бирата (40 %) и спиртните напитки (30 %) са най-често консумираните алкохолни напитки сред тийнейджърите<sup>(21)</sup>, като след тях се нареждат виното (13 %), „Алсорорс“ (11 %) (22) и сайдер (6 %). Промоциите, свързани с продажба на алкохол, като „happy hour“ и „две на цената на едно“, също увеличават консумацията на алкохол и вероятността от алкохолни експесии сред младежите<sup>(23)</sup>. Като следваща стъпка се настоява за по-стриктното прилагане от страна на властите на разпоредбите, свързани с минималната разрешена възраст за консумация на алкохол.

<sup>(18)</sup> По данни на ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

<sup>(19)</sup> Световна здравна организация, Европейска харта относно алкохола, 1995 г.

<sup>(20)</sup> Вж. бележка под линия №11.

<sup>(21)</sup> Доклад на ESPAD за 2007 г. (2009 г.)

<sup>(22)</sup> „Алсорор“ е термин, използван за бутилирани алкохолни напитки, които наподобяват безалкохолни напитки и лимонада.

<sup>(23)</sup> Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion („Независим преглед на въздействието от ценообразуването и рекламата на алкохол“), 2008 г.

4.4 Рекламирането и маркетингът на алкохол оказват влияние върху оформянето на отношението и представите за алкохола у младите хора и насърчават положителните очаквания от консумацията на алкохол сред тях<sup>(24)</sup>. Прегледът на дългогодишни проучвания, изготвен от Научната група на европейския форум „Алкохол и здраве“, намира „съществени доказателства за това, че рекламата на алкохол спомага младите хора, които не пият, да започнат да употребяват алкохол, а тези, които вече са започнали, да пият повече. Този резултат е още по-впечатляващ, ако се има предвид, че проучването обхваща само малка част от цялостна маркетингова стратегия“<sup>(25)</sup>.

4.5 ЕИСК изразява безпокойство поради факта, че маркетингът на алкохол привлича непълнолетни потребители<sup>(26)</sup>, и обръща внимание на проучванията, които системно сочат, че излагането на въздействието на телевизионни и рекламни материали, свързани с алкохола, би могло да доведе до консумация на алкохол в младежка възраст и повишена консумация на алкохол<sup>(27)</sup>.

4.6 Според експертния комитет на СЗО „този вид маркетинг, който оказва влияние върху младите хора, не може да бъде избегнат чрез доброволни системи, а саморегулацията изглежда има ефект, само ако съществува постоянна и правдоподобна заплаха от регулация на правителствено равнище“<sup>(28)</sup>.

4.7 Участниците във веригата за производство и продажба на алкохолни напитки изявиха желание да бъдат по-инициативни в прилагането на мерките за регулация и саморегулация<sup>(29)</sup>. Тяхната роля е, в сътрудничество с държавите-членки, да гарантират, че продуктите им се произвеждат, разпространяват и рекламират по отговорен начин, който да допринася за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол.

4.8 Директивата за аудиовизуалните медийни услуги помага за създаването на минимални стандарти за рекламирането на алкохол. В нея се посочва, че „(...) рекламата на алкохолни напитки (...) не може да бъде насочена конкретно към непълнолетни лица, няма да свързва употребата на алкохол с по-добри физически постижения, социален или сексуален успех и няма да съдържа твърдения, че алкохолът стимулира, успокоява или разрешава лични конфликти“<sup>(30)</sup>. ЕИСК счита, че сама по себе си тази директива не е достатъчна, за да бъдат децата напълно защитени от влиянието на маркетинга на алкохол.

4.9 ЕИСК настоява Комисията да включи като конкретна цел намаляването на излагането на децата на влиянието на

<sup>(24)</sup> Научно становище на Научната група на европейския форум „Алкохол и здраве“, 2009 г. и Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescent Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies („Ефекти от рекламирането на алкохол и от излагането на влиянието на медиите върху употребата на алкохол сред подрастващите. Систематичен преглед на дългогодишни проучвания“), 2009 г.

<sup>(25)</sup> Вж. бележка под линия № 24, част 1.

<sup>(26)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

<sup>(27)</sup> Пак там.

<sup>(28)</sup> Експертен комитет на СЗО по проблемите, свързани с консумацията на алкохол, Втори доклад, 2007 г.

<sup>(29)</sup> COM (2006) 625 окончателен.

<sup>(30)</sup> The affordability of alcoholic beverages in the European Union: Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms („Достъпността на алкохолни напитки в Европейския съюз. Да разберем връзката между достъпност на алкохола, консумация и вреди“), 2009 г.

алкохолни продукти, реклами и промоции, както и да бъде въведена по-строга регулация в тази област.

## 5. Влиянието на цената върху вредите, свързани с употребата на алкохол

5.1 Съществува все по-голям интерес в европейски мащаб към мерките за борба с вредите от алкохола. Алкохолът е важна стока в Европа, тъй като създава работни места, генерира приходи от данъци, а търговията с алкохол има принос към икономиката на ЕС. Въпреки това приблизително 15 % от пълнолетното население консумира алкохол във вредни количества, с което се нанасят вреди на отделните индивиди и на обществото като цяло. През 2003 г. последиците от злоупотребите с алкохол в ЕС се оценяват приблизително на 125 милиарда EUR, което се равнява на 1,3 % от БВП<sup>(31)</sup>.

5.2 Според проучване на RAND в ЕС съществува тенденция към по-голяма консумация на алкохол, продаван „за вкъщи“, който обикновено е по-евтин от алкохола, продаван за консумация „на място“<sup>(32)</sup>. Въпреки това следва да се отбележи, че проучването е насочено единствено към цените на алкохола, продаван „за вкъщи“, и не ги сравнява с цените на алкохола, продаван за консумация „на място“.

5.3 Проучванията показват, че между 1996 г. и 2004 г. алкохолът в ЕС е станал по-достъпен, в някои страни с повече от 50 %<sup>(33)</sup>. Емпиричните данни показват, че достъпността на алкохола и консумацията на алкохол в ЕС са правопрпорционални<sup>(34)</sup>.

5.4 Младите хора са чувствителни към увеличения в цената на алкохола, които водят до намаляване на честотата на консумация сред тях и до изпиване на по-малки количества алкохол при всяка консумация<sup>(35)</sup>. Други проучвания обаче сочат, че младите хора, могат да се насочат към по-вредни модели на консумация на алкохол като реакция спрямо увеличаването на цените, например предварителна консумация на алкохол<sup>(36)</sup>, при която хората консумират по-евтин алкохол вкъщи преди да излязат. Този резултат има важни последиствия за политиката в ЕС, свързана с алкохола, по-специално предвид увеличението на вредната консумация при младежите.

5.5 В световен мащаб алкохолът е причина за приблизително 3,8 % от смъртните случаи и 4,6 % от общото намаляване на продължителността на живота вследствие на инвалидност (DALY - стойности). Съществува правопрпорционална зависимост между консумацията на алкохол и травмите и смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия<sup>(37)</sup>. Алкохолът е единствената причина за някои заболявания, например алкохолната чернодробна болест и алкохолния панкреатит, и спома-

гателен фактор за други заболявания и увреждания (например някои видове рак, сърдечни заболявания и инфаркт, цироза на черния дроб)<sup>(38)</sup>. Вредната консумация на алкохол е фактор, който допринася за престъпни прояви, насилие и бедност в семейството, рисково сексуално поведение и разпространение на болести, предавани по полов път<sup>(39)</sup>.

5.6 Изчислено е, че епизодичната злоупотреба с алкохол в ЕС е сред причините за 2 000 убийства, 17 000 случая на смърт при пътнотранспортни произшествия (или една трета от всички смъртни случаи при пътнотранспортни произшествия), 27 000 случая на случайна смърт и 10 000 самоубийства<sup>(40)</sup>.

5.7 Политиките по ценообразуване на алкохола могат да бъдат ефективно средство за намаляване на вредите от алкохола<sup>(41)</sup>. Въпреки това ЕИСК счита, че политиката на ценообразуване следва да бъде взета предвид при разработването на стратегии за предотвратяване на вредите от алкохола чрез дългосрочен, устойчив и многосекторен подход.

5.8 Политиката по отношение на алкохола следва да бъде всеобхватна и да включва мерки, които имат доказано въздействие при ограничаването на вредите, например политики, насочени срещу шофирането в пияно състояние, и мерки за осигуряване на първична здравна помощ. ЕИСК признава, че нито една мярка не може да предотврати сама по себе си вредите, свързани с алкохола.

5.9 ЕИСК счита, че е необходимо ефективно прилагане на разпоредбите относно наличността, разпространението и рекламата на алкохол. Саморегулацията в тази област е част от решението, но сама по себе си не е достатъчна. Следва да се даде възможност за налагане на ограничения върху продажбите под себестойността и търговските промоции, без това да ограничава свободната търговия или да бъде в нарушение на законодателството на ЕС.

## 6. Особено внимание към децата, по-специално що се отнася до уврежданията на зародиша, свързани с консумацията на алкохол от страна на майката, и децата в семейства с алкохолни проблеми

6.1 Съдбата на Европа зависи от здравето и продуктивността на нейното население. Ето защо ЕИСК изразява силна тревога от данните, които сочат, че у младите хора се откриват повече, отколкото другаде, заболявания, причинени от вредна или рискована консумация на алкохол<sup>(42)</sup>.

6.2 Комисията признава, че децата имат право на ефективна защита срещу икономическа експлоатация и всички видове

<sup>(31)</sup> По данни на ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ от 2006 г.

<sup>(32)</sup> Вж. бележка под линия № 11. Продажбата на алкохол „на място“ се отнася за барове, клубове, ресторанти и други търговски обекти, които продават алкохол на дребно за консумация в самия обект. Продажбата „за вкъщи“ се отнася за супермаркети и магазини, лицензирани да продават алкохол, който е предназначен за консумация извън търговския обект.

<sup>(33)</sup> Достъпността се измерва чрез анализ на нетния ефект от цената и доходите.

<sup>(34)</sup> Вж. бележка под линия № 30.

<sup>(35)</sup> Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy Model („Моделиране на потенциалното въздействие на политиките за ценообразуване и рекламиране на алкохол в Англия. Резултати от Шефийлдския модел на политика по отношение на алкохола“), версия 2008 (1-1).

<sup>(36)</sup> „Alcohol Price and Consumer Behaviour“ („Цената на алкохола и поведението на потребителите“), маркетингово проучване на IPSOS Белгия (2009 г.).

<sup>(37)</sup> Вж. бележка под линия № 30.

<sup>(38)</sup> „Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol use disorders“ („Световно разпределение на заболяванията, уврежданията и икономическите разходи, причинени от употребата на алкохол и свързаните с нея разстройства“), The Lancet, 2009 г.

<sup>(39)</sup> „Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol“ („Ефективност и разходоефективност на политиките и програмите за намаляване на вредите, причинени от алкохола“), The Lancet, 2009 г.

<sup>(40)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

<sup>(41)</sup> WHO Global Status Report: Alcohol Policy („Доклад на СЗО за световното състояние на политиката, свързана с алкохола“), 2004 г. Вж. също „Paying the tab. The costs and benefits of alcohol control“ („Да платим сметката. Разходи и ползи от контрола върху алкохола“), 2007 г., както и бележки под линия № 35 и 37.

<sup>(42)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

злоупотреби<sup>(43)</sup>. ЕИСК напълно подкрепя тази позиция.

6.3 ЕИСК отбелязва, че вредната и опасна консумация на алкохол влияе отрицателно не само на консумиращия, но и на хората в неговото обкръжение, особено при инциденти, травми и прояви на насилие. ЕИСК признава, че в семействата групата, изложена на най-голям риск, са децата.

6.4 Смята се, че между 5 и 9 милиона деца са засегнати от консумацията на алкохол в семейството и че алкохолът допринася за 16 % от случаите на лошо и безотговорно отношение към деца, а също така допринася за раждането на приблизително 60 000 деца с поднормено тегло всяка година<sup>(44)</sup>. Сред другите отрицателни последици за децата са бедността и социалното изключване, които могат да се отразят върху тяхното здраве, образование и благоденствие в настоящия момент и в бъдеще.

6.5 Домашното насилие е сериозен проблем в много страни<sup>(45)</sup>, тясно свързан с прекалената консумация на алкохол от страна на извършителя<sup>(46)</sup>. Въпреки че домашно насилие може да има и там, където не се употребява алкохол, прекалената консумация на алкохол може да допринесе за прояви на насилие при някои хора. Намалването на прекалената консумация на алкохол е от полза не само за жертвите и извършителите на насилие, но и за децата, живеещи в такива семейства.

6.6 Алкохолът може да има отрицателни последици върху децата още преди раждането им. Уврежданията на зародиша, свързани с консумацията на алкохол от страна на майката (FASD), представляват поредица от неизлечими вродени малформации (физически, поведенчески и когнитивни), причинени от употребата на алкохол от майката по време на бременността.

6.7 Обществената осведоменост относно FASD и последициите от тях е ниска. От решаващо значение е разпространяването на примери от практиката за програми за превенция и ограничаване на вредите от алкохола по време на бременността. ЕИСК подкрепя целенасочени кампании от страна на ЕС и на националните правителства за повишаване на осведомеността относно риска от FASD.

## 7. Последствията от вредната консумация на алкохол върху достойното остаряване в добро здраве

7.1 По-възрастните хора са по-чувствителни към последициите от консумацията на алкохол. Тук се имат предвид специфични проблеми като запазването на равновесие и опасността от падане, както и появата на здравни проблеми, които могат да направят по-възрастните хора по-податливи на въздействието на алкохола. При около една трета от по-възрастните хора проблеми, свързани с алкохола, се появяват за пръв път в напреднала възраст, често пъти поради загуба на близък, лошо физическо здраве, затруднена подвижност и социална изолация<sup>(47)</sup>.

7.2 Вредната консумация на алкохол може да засегне психическото здраве на по-възрастните хора под формата на чувство за безпокойство, депресия и чувство на обърканост.

7.3 Разстройствата вследствие на употребата на алкохол са често срещани сред по-възрастните хора, по-специално сред мъже, които са социално изолирани и живеят сами<sup>(48)</sup>. Проблемната употреба на алкохол е свързана с широко разпространени увреждания на физическото, психическото, социалното и когнитивното здраве. Около 3 % от хората на възраст над 65 години страдат от такива разстройства<sup>(49)</sup>, но много случаи могат да останат незабелязани, тъй като диагностичните критерии и прегледи са насочени към по-младите. Често обаче лечението на проблеми, свързани с алкохола, е по-лесно при по-възрастните хора, отколкото при по-младите.

7.4 Алкохолът може да засили въздействието на някои лекарства и да намали това на други. Важно е да се повиши осведомеността относно потенциалното взаимодействие между лекарствата и алкохола сред професионалните и неформалните болногледачи, както и сред по-възрастните граждани.

7.5 ЕИСК счита, че е необходимо да се полагат повече усилия за благосъстоянието на по-възрастното население в ЕС, включително да се предоставя информация на европейско равнище относно последициите от вредната консумация на алкохол върху достойното остаряване в добро здраве.

Брюксел, 30 септември 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(43)</sup> COM(2006) 367 окончателен.

<sup>(44)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

<sup>(45)</sup> Становище на ЕИСК по собствена инициатива от 16.3.2006 г. относно „Домашното насилие срещу жените“ (докладчик: г-жа Heinisch), ОВ С 110 от 9.5.2006 г., и становище на ЕИСК по собствена инициатива от 14.12.2006 г. относно „Децата като косвени жертви на домашно насилие“ (докладчик: г-жа Heinisch), ОВ С 325 от 30.12.2006 г.

<sup>(46)</sup> Вж. бележка под линия № 11.

<sup>(47)</sup> Вж. Кралски колеж на психиатрите, Обединено кралство: <http://www.rcpsych.ac.uk/mentalhealthinfoforall/problems/alcoholanddrugs/alcoholandolderpeople.aspx>.

<sup>(48)</sup> „Alcohol use disorders in elderly people: redefining an age old problem in old age“ („Разстройства вследствие на употребата на алкохол при възрастните хора. Нова дефиниция на стар проблем, свързан със старостта“), British Medical Journal, 2003 г.

<sup>(49)</sup> Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European Study of the Epidemiology of Mental Disorders („Разпространение на психичните разстройства в Европа. Резултати от европейското проучване на епидемиологията на психичните разстройства“) – проект, 2004 г.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Връзката между равенството между половете, икономическия растеж и равнището на заетост“ (проучвателно становище)**

(2009/C 318/04)

Докладчик: г-жа OUIIN

В писмо от 18 декември 2008 г., във връзка с предстоящото шведско председателство на Европейския съюз, г-жа Cecilia Malmström, министър по европейските въпроси на Швеция, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

*„Връзката между равенството между половете, икономическия растеж и равнището на заетост“.*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 септември 2009 г. (докладчик: г-жа OUIIN).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Поставеният от шведското председателство въпрос за връзките между равенството между половете, икономическия растеж и заетостта е полезен с това, че дава възможност за разглеждане на проблема от дистанцията на времето. Темата за равенството между половете е предмет на множество доклади, проучвания, директиви, закони, препоръки и споразумения. Въпреки това действителното положение не се поддава на промяна и неравенствата остават. Те са наследство от миналите векове и борбата срещу тях се води едва от 50 години. Понастоящем равенството между половете може и да е записано в законите, но трябва да се промени начинът на мислене, индивидуалното и колективното поведение. В настоящото становище се предлагат промени, по-специално в три области: организацията на времето, признаването на квалификациите за работни места, при които се предоставят помощни услуги за частни лица, и балансираното представителство на двата пола както в професионалния сектор, така и на ръководни позиции.

1.2 Следователно препоръките на Комитета са насочени към държавите-членки, Европейската комисия, социалните партньори, но също и към всички активни участници в обществото.

До държавите-членки:

1.3 Растежът се измерва с увеличаването на БВП. Но този показател не е достатъчен, за да се отрази икономическият принос на жените. За да се разгледат връзките между равенството

на половете и растежа, би трябвало да се преразгледа инструментът за изчисляване на последния.

1.4 Усилията за постигането на равенство между половете трябва да се разглеждат като средство за:

- насърчаване на растежа и на заетостта, а не като разходи или ограничения;
- засилване на икономическата независимост на жените, които ще потребяват повече материални блага и услуги;
- инвестиране в човешки ресурси, като се наложи принципът за равен достъп до професионално обучение, учене през целия живот и като се оползотворяват в по-голяма степен опитът и многообразието;
- създаване на условия за по-добро съчетаване на работа, семеен и личен живот, като се предложи гъвкава организация на работното време на доброволен принцип в интерес на предприятията и работниците, като се увеличат услугите за предоставяне на грижи, като грижите за малките деца се разглеждат като инвестиция, а не като бреме и като се насърчат мъжете да поемат своя дял в семейните задачи;
- стимулиране на предприемаческия дух на жените чрез подкрепа на създаването и прехвърлянето на предприятия и подобряването на техния достъп до финансиране;

- гарантиране, че свързаните с пола аспекти се взимат под внимание при предприемането на краткосрочни, средносрочни и дългосрочни мерки в условията на икономическа и финансова криза, както на равнище Европейски съюз като цяло, така и във всяка държава-членка;
- намаляване на бедността сред работещите (работниците, чийто труд е недостатъчно заплатен, тези с несигурни работни места, главите на семейства с един родител често са жени) посредством по-голям достъп до работа, сигурни работни места и достойни заплати.

Към Комисията:

1.5 отправя искане за контрол и оценка на усилията на държавите-членки за въвеждането на пътна карта за равенството между мъжете и жените и за превръщането ѝ в платформа за обмен на добри практики и опит.

Към социалните партньори:

1.6 настоява за привеждане в действие на общата им рамка за действие в областта на равенството между половете, като се наблегне на ролята на половете, насърчаването на жените в процеса на вземане на решения, подкрепата на баланса между професионален и личен живот и намаляването на разликата в заплащането;

1.7 призовава за усъвършенстване на знанията и инструментите за борба срещу сегрегацията на работните места и за балансирано представителство и на двата пола;

1.8 настоява дейностите по предоставянето на помощни услуги за частни лица да получат статут на професии посредством по-добро признаване на уменията, необходими за тяхното осъществяване.

Към всички участници в гражданското общество и тези, които взимат политическите решения:

- призовава да бъдат обмислени по-гъвкави правила за пенсиониране, които биха могли да включват възможност за използване на време преди пенсиониране за изпълнение на някои семейни задължения;

- да се развие предлагането на услуги по домовете чрез развиване на публични услуги и създаване на предприятия;

- да се увеличи броят на жените на ръководни позиции в публичната администрация и в управителните и изпълнителните съвети на публичните и частните дружества;

- да възприемат широк подход към този въпрос, който да включва както незабавни мерки, така и дългосрочни насоки за работа.

## 2. Въведение

2.1 Необходимостта от мерки за повишаване на участието на жените на пазара на труда е неразделна част от Лисабонската стратегия, посредством която Европа трябва да се насочи към по-конкурентоспособно общество, основано на знанието.

2.2 В доклада на Комисията от 2008 г. относно равенството между жените и мъжете в Европа <sup>(1)</sup> се посочва, че „заетостта на жените беше основният фактор за постоянния растеж на заетостта в ЕС през последните години. В периода 2000-2006 г. заетостта в ЕС на 27-те нарасна с почти 12 милиона души, от които повече от 7,5 милиона жени (...). Процентът на заетост при жените, които отглеждат деца, е само 62,4 % срещу 91,4 % при мъжете, т.е. разлика от 29 пункта. Повече от три четвърти от работещите на непълно работно време са жени (76,5 %), което отговаря на една жена от всеки три срещу по-малко от един мъж от всеки десет.“

2.3 В доклада за 2009 г. <sup>(2)</sup> се посочва, че равнището на заетост на жените е 58,3 % срещу 72,5 % при мъжете, равнището на заетост на жените на непълно работно време е 31,2 % срещу 7,7 % при мъжете, жените преобладават в секторите, в които трудът е по-ниско заплатен. Подчертава се неравносното разпределение на отговорните постове в институциите и предприятията.

2.4 Въпреки че все още не е постигнато равенство между половете, положението на работещите жени е сред най-добрите в света. Трябва да се признае заслугата на Европейския съюз за това, че се зае с този въпрос от самото начало и въведе статистически инструменти, осъществи проучвания и анализи и създаде законодателство в тази област.

2.5 Въпреки напредъка и отбелязаните положителни резултати, икономическият потенциал на жените не беше реализиран в достатъчна степен. Освен това безпрецедентната международна икономическа и финансова криза вероятно ще засегне по различен начин жените и мъжете, предвид различното им положение в икономически, социален и семеен план.

<sup>(1)</sup> COM(2008) 10 окончателен, стр. 4.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 77 окончателен.

2.6 Поради наличието на твърде многобройни разработки, отправени препоръки и взети от европейските институции и социални партньори решения – за 9 години Комитетът прие 14 становища по теми, свързани с равенството между половете<sup>(1)</sup>, настоящото становище няма да разгледа въпроса за равенството между половете в неговата цялост. То ще се ограничи до връзките му с растежа и заетостта, с оглед на крайната цел – постигането на целите, определени в Лиса-

<sup>(1)</sup> Вж. становища на ЕИСК от:

- 24.03.2009 г. относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО“, докладчик: г-жа Sharma, CESE 631/2009, ОВ С 228, 22.09.2009 г.
- 13.05.2009 г. относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/85/ЕИО на Съвета за въвеждане на мерки за насърчване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работници и на работнички родилки или кърмачки“, докладчик: г-жа Herczog, CESE 882/2009 ОВ С 277, 17.11.2009 г.
- 22.04.2008 г. относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: как да преодолеем разликата в заплащането на жените и мъжете“, докладчик: г-жа Kössler (ОВ С 211 от 19.08.2008 г.).
- 11.07.2007 г. относно „Пригодност за заетост и предприемачество – ролята на гражданското общество, социалните партньори и регионалните и местни органи от гледна точка на пола“, докладчик: г-н Pariza Castañós (ОВ С 256 от 27.10.2007 г.).
- 11.07.2007 г. относно „Ролята на социалните партньори за съчетаването на професионалния, селения и личния живот“, докладчик г-н Clever (ОВ С 256 от 27.10.2007 г.).
- 12.07.2007 г. относно „Заетост на приоритетни категории (Лисабонска стратегия)“, докладчик: г-н Greif (ОВ С 256 от 27.10.2007 г.).
- 13.09.2006 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – пътна карта за равенството между жените и мъжете 2006-2010 г.“, докладчик: г-жа Attard (ОВ С 318 от 23.12.2006 г.).
- 14.02.2006 г. относно „Представителството на жените в ръководните органи на групите, представляващи икономическите и социалните интереси на Европейския съюз“, докладчик: г-н Etty (ОВ С 88 от 11.04.2006 г.).
- 14.12.2005 г. относно „Предложение за Решение на Европейския парламент и Съвета относно Европейската година на равните възможности за всички (2007 г.) – към справедливо общество“, докладчик: г-жа Herczog (ОВ С 65 от 17.03.2006 г.).
- 29.09.2005 г. относно „Бедността сред жените в Европа“, докладчик: г-жа King (ОВ С 24 от 31.01.2006 г.).
- 28.09.2005 г. относно „Предложение на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на Европейски институт за равенство между половете“, докладчик: г-жа Štechová (ОВ С 24 от 31.01.2006 г.).
- 15.12.2004 г. относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите“, докладчик: г-жа Sharma (ОВ С 157 от 28.06.2005 г.).
- 03.06.2004 г. относно „Предложение за Директива на Съвета за прилагането на принципа относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги“, докладчик: г-жа Caroll (ОВ С 241 от 28.09.2004 г.).
- 25.01.2001 г. относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 76/207/ЕИО на Съвета относно прилагането на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионалната квалификация и развитие, и условията на труд“, докладчик: г-жа Wahrolin (ОВ С 123 от 25.04.2001 г.).

бонската стратегия относно увеличаването на участието на жените на пазара на труда<sup>(2)</sup>.

### 3. Общи бележки

#### 3.1 Исторически контекст

3.1.1 От 60-те години на миналия век заетостта на жените се увеличава непрекъснато, а масовото им навлизане на пазара на труда след 70-те години беше голяма крачка към постигането на равенство между половете. Щом получиха възможност за избор по отношение на майчинството и достъп до висше образование, те поискаха, също както и мъжете, да използват уменията си в обществото, а не само в рамките на семейството и да придобият финансова независимост. Платеният труд означава собствен доход, повече гаранции в областта на социалната сигурност, защита срещу бедността в случай на раздяла, развод или овдовяване.

3.1.2 Навлизането на жените на пазара на труда породило нови потребности, на които пазарът трябва да отговори. Жените работеха у дома, което не се отчиташе при изчисляването на брутна вътрешен продукт. Когато жените излязоха от домашната сфера, бяха създадени работни места за извършване на задачите, които те изпълняваха в къщи. Става въпрос за бавачките и домашните помощнички, но и не само за тях.

3.1.3 Благодарение на работата на жените възникнаха потребности, които допринесоха за икономическото развитие. Когато жените започнаха да работят, двойките трябва да закупят домакински електроуреди, два автомобила, да купуват готови ястия; децата и родителите започнаха да се хранят навън, възникна нужда от услуги и структури за настаняване на болните, хората с увреждания и възрастните хора, за които по-рано се грижеха домакините в къщи, както и от грижи за децата в извънучебните периоди. Наличието на две заплати позволи на двойките да закупват жилища и да посещават културни мероприятия. По този начин бяха създадени работни места в промишлеността (производство на електроуреди, автомобилостроене и хранително-вкусова промишленост), в заведенията за обществено хранене, в здравния и социалния сектор, сектора на извънучилищните занимания и грижи, грижите за малките деца и образованието, строителството, туризма, отидна и развлеченията, културата, пътническия транспорт и др.

3.1.4 От 40 години насам тази трансформация на домашния труд в работни места е двигател на растежа. Дали обаче става въпрос за реален растеж или само за начина, по който той се изчислява? Икономиката не отчита домашния и семеен труд, въпреки че той е необходим за функционирането на обществото, което поражда въпроси относно начина, по който се изчислява растежът.

<sup>(2)</sup> 60 % през 2010 г.

### 3.2 Равенство между половете и икономически растеж – факти и констатации

3.2.1 Според анализ на ЕС <sup>(1)</sup>, приносът на равенството между половете към икономиката не трябва да се измерва единствено в светлината на по-добрата рентабилност на предприятията. Това е продуктивна инвестиция, която допринася за общия икономически напредък, за растежа и заетостта. Равенството между половете може да допринесе за развитието: 1) чрез повишеното участие на жените в пазара на труда, което означава по-добро използване на инвестициите в тяхното образование и професионално обучение, 2) чрез по-голямата им икономическа независимост, 3) чрез по-доброто интегриране на жените в системата на данъчно облагане, като по този начин те допринасят и за общото благосъстояние.

3.2.2 Въпреки че икономическият принос се разглежда като по-обширен, отколкото предприемаческия подход и управлението на многообразието на равнище предприятие, наличните данни позволяват да се установи, че предприемаческият подход води до положителни икономически резултати. Предприятията, в чийто управителен съвет има повече жени, реализират по-големи печалби.

3.2.3 Политиките за равенство могат да се разглеждат като ефективна инвестиция в човешките ресурси, дори и ако целите на икономическото развитие се свеждат до икономически растеж. От гледна точка на инвестирането, политиките за равенството могат да имат положително въздействие върху отделните хора, предприятията, регионите и нациите. По-ефективното използване на уменията на жени с по-висока образователна степен също води до потенциални икономически ползи.

3.2.4 По-голямата икономическа независимост на жените създава ползи чрез техния принос като потребители на стоки и услуги в икономиката и покупателната способност на домакинствата. Икономическият принос на жените следва да бъде признат в по-голяма степен в икономическите политики на национално, регионално и местно равнище.

### 3.3 Сегашно състояние

3.3.1 В момента, когато икономическата и екологичната криза поражда въпроса за желания начин на развитие, някои си задават въпроса дали единствено БВП следва да се използва за показател за растежа. Би трябвало да бъдат взети предвид други показатели <sup>(2)</sup>.

3.3.2 Независимо от показателите, които се използват, жените остават в неравностойно положение, което означава разходи за обществото. Държавите инвестират еднакво в образованието на момчетата и момичетата и въпреки това 60 % от завършилите

висше образование в европейските университети са момичета. Не е логично след това държавите да не подкрепят в по-голяма степен жените на пазара на труда. Еднаквите публични разходи за образование на двата пола би трябвало да позволят на жените да достигат до равнището на същите отговорности и заплащане като мъжете. Жените трябва да се възползват от сегашните промени, за да придобият новите умения, необходими за новите работни места. Но приносът на жените, високото им образование и потенциалът им да отговорят на бъдещите нужди на пазара на труда остават подценени и непризнати.

3.3.3 Борбата срещу неравенството между половете не е само етичен въпрос, а означава по-добро управление на човешките ресурси. По-голям брой работещи жени ще доведе до създаването на повече богатство, до по-голямо потребление на материални блага и услуги и до увеличаване на данъчните приходи. Наличието на смесени работни екипи означава по-добър потенциал за иновации. Възможността за двойките да имат дете, като същевременно с това запазят работата си, представлява средство за борба срещу демографския дефицит. Ако Европа иска да инвестира в човешкия фактор, тя трябва да се насочи приоритетно към пречките, пред които са изправени жените <sup>(3)</sup>.

3.3.4 Потенциалът за развитие на жените е спъван по-специално от:

- неравностойното разпределяне на семейните отговорности (деца, болни, възрастни родители, задачи, свързани с домакинството и т.н.);
- недостатъчните както от гледна точка на броя, така и на качеството, и достъпни за всички по отношение на цената, публични структури за предучилищно образование, както и алтернативни структури;
- тежестта на стереотипите;
- хоризонталната и вертикалната сегрегация на пазара на труда;
- сегрегацията по отношение на професионалното ориентиране в средното и висшето образование;
- непризнаването на техните квалификации и умения в редица професии;
- работата на непълно работно време не по техен избор;
- и несигурната работа;
- неофициалния труд;

<sup>(1)</sup> Аналитична бележка „The Economic Case for Gender Equality“ („Икономическата полза от равенството между половете“), Mark Smith и Francesca Bettio, 2008 г. – финансирана от и подготвена за Европейската комисия, ГД EMPL.

<sup>(2)</sup> Например, показателите използвани от ПРООН – Програмата на ООН за развитие – индекс на човешко развитие, който класира страните посредством средно аритметично на три показателя, БВП на човек от населението, очакваната продължителност на живота при раждането и нивото на образование, индекс на човешко развитие в зависимост от пола, който позволява да се оценят различията в положението на мъжете и жените, и индекс на участието на жените в икономическия и политическия живот.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 77 окончателен: „Понастоящем най-висока е раждаемостта в тези държави-членки, които са направили най-много за подобряване на съвместяването на професионалния и семейния живот за родителите и които имат високи равнища на заетост сред жените.“

- ниските заплати;
- разликата в заплащането между мъжете и жените <sup>(1)</sup>;
- насилието и тормоза от сексуално естество или въз основа на пола;
- прекалено малкия брой жени, заемаша ръководни постове в икономическата и политическата сфера;
- неблагоприятните условия за жените предприемачи, твърде слабата подкрепа при създаването и прехвърлянето на предприятия и ограничения достъп до финансиране;
- връщането назад, което се наблюдава в някои общности;
- липсата на ролеви модели;
- самите жени - те не се изтъкват по начина, по който го правят мъжете. (Колебаят се да кандидатстват за отговорни позиции, липсва им самоувереност, не създават мрежи, не се възползват от възможностите и не са готови да се борят с дискриминацията.

3.3.5 Насочването на усилията към условията за достъп до и задържане на жените на пазара на труда и преодоляването на неравенството между мъжете и жените по отношение на заплащането обещава повече растеж и по-добри работни места, превенция на бедността, както и по-малко разходи, свързани с преодоляването на последиците от социалния срив. Бедността в Европа засяга най-вече категорията на самотните майки <sup>(2)</sup>.

3.3.6 При предишното разпределение на функциите със спечеления от мъжа доход се финансираха семейният, социалният и домашният труд на неговата съпруга. Когато двойката разполага с две заплати, те не заделят едната от тях за финансирането на услуги за извършването на работата, вършена от домакинята, а предпочитат да потребяват материални блага.

3.3.7 Безплатният труд на домакинята нямаше цена, но при трансформирането си в заплатен труд придобива цена, която потребителите не са готови или не могат да заплатят. Бавачките, семейните и домашните помощнички получават най-ниските заплати, работят на непълно работно време, имат повече от един работодател (физически лица, които използват техния труд няколко часа седмично) и често в сектора на неформалната икономика. Домашният труд е най-важният сектор на недеклариран труд в Европа.

3.3.8 Родителите поверяват най-ценното, което имат – своето бебе, на хора, които получават за труда си много под средното равнище на заплащане, въпреки изискваното от тях високо

равнище на умения. Аналогично, оставяме ключа от жилището си на домашната помощничка, без обаче да ѝ плащаме заплата, която да съответства на тази степен на доверие. Квалификацията се признава трудно, защото семействата смятат за „лесна“ задача, която могат да изпълняват сами. Обаче, ако да се грижиш за децата на собствените си деца не е професия, то да се грижиш за децата на другите представлява такава (изискват се знания по психология, диетология и хигиена, непрестанни концентрация, умения за слушане, внимание и бдителност и др.). Необходимите умения, смятани често за естествено присъщи на жените и поради това пренебрегвани в професионалната област, са по-често предавани по неформален начин в семейството отколкото преподавани в рамките на учебните програми.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Усилията за постигане на равенство между половете могат да продължат да създават растеж и работни места:

- поради това, че равнището на заетост на жените може да нарасне, което ще създаде допълнителни нужди от услуги;

- поради факта, че заплатите на жените могат да бъдат преразгледани, което ще генерира покупателна способност, допълнителни възможности за потребление и данъчни приходи;

- поради това, че жените могат да заемат повече политически и отговорни постове, което се отразява положително върху резултатите на предприятията и институциите;

- тъй като по-големият брой жени предприемачи ще създаде добавена стойност и финансов принос към икономиката посредством иновации и създаване на работни места.

4.2 Тъй като е излишно да се повтаря това, което вече се съдържа в други общностни документи, Европейският икономически и социален комитет ще ограничи предложенията си до някои по-малко изследвани възможности.

4.2.1 Борба срещу сегрегацията в областта на заетостта

4.2.1.1 Основната пречка пред равенството между половете понастоящем е сегрегацията в областта на заетостта. Съществуват мъжки и женски професии. Заплатите в отраслите, в които доминират жените, често са по-ниски. По-разпространени са също и работата на непълно работно време (не по собствен избор), както и несигурната работа.

4.2.1.2 Докато дадена професия е запазена за един пол, при нея ще оказват влияние стереотипите. Понастоящем е доказано, че мъжете и жените са способни да упражняват всички професии. В професии, дълго време доминирани от мъжете (преподаватели, съдии, общопрактикуващи лекари и др.), днес преобладават жените. Защо е толкова трудно да се постигне представителство и на двата пола в заетостта? Трябва да се

<sup>(1)</sup> Вж. много добрата кампания на Комисията „Equal pay for work of equal value“ („Равно заплащане за труд с равна стойност“), <http://ec.europa.eu/equalpay>.

<sup>(2)</sup> СОМ(2009) 77 окончателен: „Това положение обуславя и риска от преминаване под прага на бедността, особено за самотните родители, които в повечето случаи са жени (равнището на риска от бедност е 32 %)“.

повишат знанията по този въпрос, за да се предприемат мерки срещу сегрегацията в областта на заетостта и да се насърчи представителство и на двата пола. Това ще позволи също да се избегне недостигът на работна ръка, от който страдат някои сектори.

4.2.1.3 Пречките пред балансираното представителство на двата пола по отношение на заетостта и заемането на ръководни постове са неосъзнати и са свързани с представи и възприятия. Те се вкореняват още с образователната система, с избора на различни професии за момичетата и момчетата. На родителите и преподавателите трябва да се предостави повече информация относно последствията от избора на професионална ориентация за младите хора. Представителите на работодателите и синдикалните организации, които договарят класификацията на професиите и длъжностите, определящи квалификациите при договарянето на заплатите, имат основна роля, която налага познаване на стойността на придобитите умения в сферата на домашния и семеен труд. На ръководните постове също няма балансирано представителство на половете. В големите предприятия и висшата администрация трябва да се вземат мерки в тази посока.

4.2.2 Работните места, свързани с предоставянето на помощни услуги за частни лица, следва да бъдат признати като професии със съответните квалификации

4.2.2.1 Работата, свързана с предоставянето на помощни услуги за частни лица, трябва да се превърне в истинска професия с призната квалификация, обучение, дипломи и професионално развитие. За да се излезе от личностните отношения между частните лица и помощниците в домакинството, трябва да се създадат предприятия и публични служби за помощни услуги за частни лица. Семействата не следва да са работодатели, а клиенти или ползватели, които купуват или ползват няколко часа домашен труд, помощ за възрастни хора или гледане на деца, помощ за справяне с учебния материал и др. Би следвало да се въведе навсякъде системата, която вече съществува в някои европейски страни и при която работодателят – предприятие или публична служба, предоставяща услуги, носи отговорността за сигурността на хората и материалните блага и трябва да проверява квалификацията на работниците, предоставящи услуги по домовете. По този начин те имат един единствен работодател, получават възнаграждение за времето, през което се придвижват между две местоработи и имат достъп до професионално обучение и до всички колективни гаранции. Трябва да се изготви европейска референтна рамка за предоставянето на услуги по домовете, която да включва и психологическите аспекти на този вид работа (доверие, емпатия, внимание, умение за изслушване, бдителност и др.), необходимите знания (диетология, последици от използваните продукти за здравето и околната среда и др.), а не само материалния и техническия аспект на домакинския труд.

4.2.2.2 Признаването на квалификациите ще осъществи услугите, които голяма част от семействата вече не могат да си позволят. Публично финансиране и финансиране от предприятията – в случай че е включено в споразуменията на равнище предприятие – биха могли да направят тези услуги по-достъпни за всички.

4.2.2.3 Превръщането на работните места за предоставяне на помощни услуги за частни лица в професии и по-доброто заплащане ще позволят да се развие представителство и на двата пола. Когато мъжете поискат да упражняват професиите на домашни и семейни помощници и да гледат деца, ще бъде направена голяма крачка към постигането на равенство между половете.

4.2.3 По-добро разпределение на семейните отговорности

4.2.3.1 Бащите отделят по-малко време на семейните и домашните задачи отколкото майките. Едно от условията за постигането на равенство между половете е бащите да осъзнаят значението на тяхната роля по отношение на децата им и мъжете да бъдат поощрени да поемат своите отговорности спрямо възрастните им родители и болните членове на семейството.

4.2.4 Грижи за малките деца

4.2.4.1 Развиването на структури за грижи за малките деца не трябва да се разглежда като разход, а като инвестиция. Според Gösta Esping-Andersen<sup>(1)</sup> в дългосрочен план майките, които работят, изплащат субсидията „благодарение на увеличението на техните доходи в течение на живота им и на данъците, които плащат“. Този принос възстановява първоначалната публична помощ и оказва благотворно въздействие върху децата, посещаващи ясли. Тази инвестиция ще позволи също и да се спре демографският спад в Европа.

4.2.5 Развитие на предлагането на услуги

Равенството минава през развиване на системата за предлагане на услуги, което да освободи жените от домашния и семейния труд, за да им помогне да заемат стабилни и квалифицирани работни места на пълно работно време. Развиването на тези услуги (структури за грижи за малки деца, помощ за справяне с учебния материал, грижи за възрастни хора и хора с увреждания, домакинска работа, гладене и др.), означава създаване на работни места.

4.2.5.1 За развиването на тези услуги е необходимо съвместно финансиране (от държавата, предприятията и клиентите)<sup>(2)</sup>. Наскоро с фирмени споразумения на работниците бяха предложени помощни услуги за частни лица като алтернатива на увеличение на заплатите. Предлагането на услуги, позволяващи по-добро съчетаване на личния и професионалния живот, е част от социалната отговорност на предприятията.

(1) „Trois leçons sur l'Etat-Providence“ („Три урока за държавата-майка“), 2008 г., Париж, издателство „Le Seuil“.

(2) „Chèque-emploi-service“, механизъм за частично финансиране на тези услуги от предприятията и данъчното облекчение за лицата, ползващи такива услуги, във Франция, представляват интересно решение, с което се постигнаха положителни резултати в борбата срещу неформалния труд в този сектор. Тази система съществува благодарение на споразумение между банките, държавата и системите за социална защита, според което банките издават специални чекови книжки за заплащане на услуги по домовете, с цел да се премахне нелегалният труд и да се улеснят частните лица работодатели при подаването на социални и данъчни декларации.

#### 4.2.6 Предоставяне на кредит „време“

4.2.6.1 Услугите не са достатъчни за съчетаването на професионалния и личния живот. Отглеждането и възпитаването на деца изисква отделяне на време през известна част от живота. Работата на непълно работно време като доброволен избор може да помогне на лицата, отговарящи за семейството, да съчетават по-добре професионалния, семейния и личния живот, но не бива да създава несигурност на жените по отношение на тяхната заетост и в живота като глави на семейства, нито да отказва бащите да посвещават време на семейния живот. И двамата родители трябва да могат да се грижат за децата си.

4.2.6.2 Други членове на семейството имат нужда да им се посвети време: хора на края на жизнения си път, болни членове на семейството и възрастни родители. В момент, в който се реформират всички пенсионни системи, трябва да се излезе от виждането за живота като разделен на три периода: учение, работа и пенсия. Всеки трябва да може да учи през целия си живот и да разполага с достатъчно на брой години кредит „време“ за своите семейни, социални, политически и граждански дейности или дейности в рамките на различни сдружения, в които членува. Би трябвало да се направи възможен изборът за по-късно пенсиониране, в случай че лицето предпочита да вземе години кредит „време“ (финансирано като при пенсиониране) по време на активния си живот.

#### 4.2.7 Увеличаване на броя жени на ръководни постове

4.2.7.1 Жените не са достатъчно представени на ръководни и политически постове, във висшата администрация и управлението на големите предприятия, въпреки че предприятията, които имат по-голям дял жени в управителния съвет са и тези, които имат най-добри финансови резултати. Жените създават по-малко предприятия и по-рядко ги ръководят. Мъжете не са достатъчно представени в семейната сфера и взимат по-рядко полагаемия им се родителски отпуск.

4.2.7.2 Жените, които са се наложили в традиционно мъжка среда, биха могли да насочват жени, които се стремят към същото професионално развитие (наставничество). Може да се наложи предприемане на задължителни мерки: големите публични институции и големите предприятия би трябвало да предприемат мерки, за да гарантират наличието на значителен брой жени след своите ръководители.

#### 4.2.8 Подкрепа за жените предприемачи

Жените, които планират да създадат или ръководят предприятия в ЕС, срещат редица трудности при създаването и запазването на предприятия поради слабото познаване на света на бизнеса, на видовете предприятия и сектори на стопанска дейност, липсата на информация, на контакти и мрежи, поради стереотипите и недостатъчните и недостатъчно гъвкавите услуги, предназначени за децата, трудностите при съчетаването на професионалните и семейните задължения, както и поради различния начин, по който мъжете и жените разбират предприемачеството. Пътната карта на ЕС за равенството между жените и мъжете набелязва мерките, които трябва да се предприемат, за да се подкрепи предприемаческият дух у жените, да им се помогне да създадат предприятия или да поемат вече съществуващо предприятие, да се възползват от адаптирани обучения за предприемачи и да се улесни достъпът им до финансиране.

#### 4.2.9 Ролята на социалните партньори

Предвид това, че причините за неравенствата, които продължават да съществуват на пазара на труда, са комплексни и взаимосвързани, през 2005 г., в първата си съвместна работна програма европейските социални партньори приеха рамка за мерки в областта на равенството между половете, съсредоточени основно в четири области: разглеждане на ролята на половете, насърчаване на жените в процесите на вземане на решения, поддържане на баланса между професионалния и личния живот и намаляване на разликата в заплащането.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Многообразие на формите на предприятия“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/С 318/05)

Докладчик: г-н CABRA DE LUNA

Съдокладчик: г-жа ZVOLSKÁ

На 10 юли 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:

*„Многообразие на формите на предприятия.“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 септември 2009 г. (докладчик: г-н CABRA DE LUNA, съдокладчик г-жа ZVOLSKÁ).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 113 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Целта на настоящето становище е да опише многообразието от форми на предприятия, които се срещат в Европейския съюз (ЕС). Защитата и опазването на това многообразие е важно за завършване на изграждането на единния пазар и поддържане на европейския социален модел, както и за постигане на целите на Лисабонската стратегия за заетост, конкурентоспособност и социално сближаване.

1.2 В настоящето становище вниманието е съсредоточено главно върху необходимостта от правна рамка за регулиране на предприятията и от политика на конкуренция за насърчване на разнообразието и многообразието на формите на предприятия, което е едно от основните предимства на ЕС, така че да бъдат създадени последователно равнопоставени условия за всички различни форми на предприятия, като се отчитат характеристиките на всяка форма.

1.3 Разнообразието и многообразието на различните видове предприятия са признати както от Договора, така и на практика, посредством различните правни статuti, които вече са приети или се разглеждат в момента.

1.4 Това многообразие допринася за богатството на ЕС и е от основно значение за Европа, чийто девиз е „Единни в многооб-

разието“. Всички видове предприятия са изражение на част от европейската история и всеки вид съхранява нашата колективна памет и култура, „нашите култури“. Струва си да се запази това многообразие.

1.5 Това многообразие е незаменима основа за постигане на целите на Лисабонската стратегия за растеж, заетост, устойчиво развитие и социално сближаване на основата на запазване и развиване на конкурентоспособността на предприятията.

1.6 Цел на конкурентното право не следва да бъде уеднаквяването, а осигуряването на равнопоставена правна рамка, приложима за различните форми на предприятия, които трябва да могат да се развиват, запазвайки своите собствени цели и условия на работа.

1.7 ЕИСК приканва Комисията да започне работа по приемане на отделни европейски статuti на асоциациите и европейските взаимоспомагателни дружества. ЕИСК изказва заповолство от започването на работата по европейски статут на фондациите и изразява надежда, че тя скоро ще приключи с приемането на Статут на европейска фондация. Приветства и опростяването на Регламента за Европейското кооперативно дружество (ЕКД), чийто сложност забавя развитието му.



1.8 Многообразието на формите на предприятия трябва да се отчита и при предлагането на услуги и мрежи за подкрепа, информация, правни съвети, съдействие по маркетингови въпроси и други услуги.

1.9 Комитетът призовава Комисията да зачита идентичността на кооперациите в счетоводен аспект, така че дружественият капитал на членовете да се счита за собствен капитал на кооперациите, а не като дълг, докато членовете не станат кредитори при напускане на кооперацията.

1.10 Икономическата статистика за кооперациите, взаимоспомагателните дружества, асоциациите, фондациите и сходни предприятия е много ограничена и разнородна, което затруднява анализването ѝ и оценяването на приноса ѝ за постигането на големите макроикономически цели.

1.10.1 По тази причина ЕИСК приканва Комисията и държавите-членки да насърчат създаването на статистически регистри за гореспоменатите предприятия. По-конкретно да поощрят изработването на сателитните сметки в съответствие с хармонизираните от ESA-1995 критерии, „Наръчника за сателитните сметки за кооперациите и взаимоспомагателни дружества“<sup>(1)</sup> и доклада на ЕИСК относно „Социалната икономика в Европейския съюз“<sup>(2)</sup>.

1.11 Комитетът призовава Комисията да насърчи държавите-членки да обмислят възможността да предложат на предприятията данъчни стимули въз основа на доказана социална полза от тях или на доказан принос към регионалното развитие<sup>(3)</sup>.

1.12 ЕИСК призовава Европейската комисия, заедно с обсерватория на многообразието на формите на предприятия като съществен елемент от европейската конкурентоспособност, да доразвие необходимите основни инструменти, които вече

съществуват, чиято задача е да следят предприятията да не бъдат обект на дискриминация от някоя от политиките, които ги засягат, като за целта осъществява координация между различните служби на Комисията.

1.13 Последно, ЕИСК призовава организациите, които са най-добър пример за многообразието на форми на предприятия, да бъдат включвани в социалния диалог в областите, в които са доказали представителността си.

## 2. Разнообразие на формите на предприятия и вътрешен пазар в Европейския съюз

2.1 Разнообразието от форми на предприятия, съществуващи в Европейския съюз, е плод на нашето сложно и разнообразно историческо развитие. Всяка форма отговаря на определена историческа, социална и икономическа ситуация, често пъти съвсем различни във всяка европейска страна. Освен това, предприятията трябва да се развиват и непрекъснато да се адаптират към променящите се общества и пазарните тенденции, дори като изменят правната си форма. Поради това многообразието и разнообразието на формите на предприятия представляват ценно богатство за Европейския съюз и са необходими за осъществяването на целите на Лисабонската стратегия за растеж, заетост, устойчиво развитие и социално сближаване на основата на запазване и развиване на конкурентоспособността на предприятията. Защитата и опазването на това многообразие е от основно значение за гарантиране на развитието на конкурентните пазари, икономическата ефективност и конкурентоспособността на стопанските субекти, запазвайки социалното сближаване в ЕС.

2.2 Европейските институции признават горното с разпоредбите на членове 48, 81 и 82 от Договора и с Договора от Лисабон<sup>(4)</sup>, в чийто член 3, параграф 3 като една от целите на Европейския съюз се определя социална пазарна икономика, основаваща се на баланса между пазарните правила и социалната защита на лицата като работници и граждани.

2.3 Разнообразните форми на предприятия могат да се класифицират по различни начини в зависимост от критерии като големината, правната им структура, формите на достъп до финансиране, целите им, политическите и икономическите права, свързани с капитала (разпределение на печалбите и дивидентите, право на глас) или неговия произход – публичен и частен, назначаването на мениджъри, тяхното значение за икономиката (европейска, национална и местна), работни места, риск от банкрут и т.н. Всичко това изгражда матрицата на разнообразието, която може да се види в опростен вид в таблицата по-долу:

<sup>(1)</sup> „Наръчник за изготвяне на сателитните сметки на фирми от социалната икономика: за кооперации и взаимоспомагателни дружества“, CIRIEC (Международен изследователски и информационен център за социалната икономика и кооперациите), от името на Европейската комисия, 2006 г.

<sup>(2)</sup> CIRIEC, „Социалната икономика в Европейския съюз“. ЕИСК, Брюксел, 2008 г. [www.cese.europa.eu](http://www.cese.europa.eu), номер по ISBN 928-92-830-08-59-0.

<sup>(3)</sup> ОВ С 234, 22.9.2005 г.

<sup>(4)</sup> Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз след приемане на Договора от Лисабон. ОВ С 115 от 09.05.2008 г.

## МНОГООБРАЗНИ ФОРМИ НА ПРЕДПРИЯТИЯТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ГОЛЕМИНА ВИД	Мултинационални	Големи	Средни и малки
Държавни (собственост на публичния сектор)	X	X	X
Листвани на борсата	X	X	X
Нелиствани на борсата		X	X
Семейни		X	X
Колективни, граждански, командитни дружества ( <i>партньорство</i> )	X	X	X
Кооперации	X	X (*)	X (*)
Взаимоспомагателни дружества		X (*)	X (*)
Фондации		X (*)	X (*)
Асоциации		X (*)	X (*)
Други форми на юридически лица с нестопанска цел, съществуващи в държавите-членки		X (*)	X (*)

(\*) В някои държави-членки, в Европейския парламент, Европейската комисия и в ЕИСК тези предприятия са познати като предприятия от сектора на социалната икономика (ПСИ). Но това е социологическа категория, а не правен термин.

Според съдебната практика на Съда на Европейските общности<sup>(5)</sup> фондациите, асоциациите и другите форми на юридически лица с нестопанска цел могат да бъдат „икономически оператори“, когато извършват „стопанска дейност“ по смисъла на членове 43 и 49 от Договора за ЕО и затова са включени в тази класификация.

2.4 Въпреки че общата цел на всички видове предприятия е да създават стойност и да максимализират резултатите си, параметрите или концепциите за измерване на стойността и резултатите могат да се различават според вида на предприятието и целите, които искат да постигнат тези, които контролират дейността му или които имат полза от дейността му. В някои случаи максимализирането на резултатите се състои в това да се постигне най-добрата възвращаемост от инвестициите от акционерите/членовете на капитала; в други – да се създаде стойност и да се максимализират резултатите означава да се повиши максимално качеството на услугите, които се предоставят на членовете или на широката общественост (напр. в образователни кооперации, където собственици са членуващите семейства, или във взаимоспомагателни дружества, или в задълженията на организацията, предоставящи обществени услуги).

2.4.1 Възможно е някои по-големи предприятия да нямат членове-акционери и да реинвестират финансовата си печалба или да я разпределят за социални цели в полза на обществото, както правят спестовните каси в някои европейски страни<sup>(6)</sup>.

2.4.2 Освен това, в много местни микропредприятия и МСП създадената стойност се изразява не само в постигане на финансов резултат – печалба, но и в постигане на социални цели – условия на труд, самоуправление и др.

2.5 Следва по-подробно описание на различните форми на предприятия според големината им и след това според вида на собственост.

<sup>(5)</sup> Вж. например съединени дела C-180/98 и C-184/98, Pavlov и дело C-352/85, Bond van Adverteerders.

<sup>(6)</sup> През последните 50 години в икономическата литература се наблюдава разнообразие на обективните функции според вида икономика – вж. В. Ward (1958), E.D. Domar (1967), J. Vanek (1970), J. Meade (1972) и J.L. Monzón (1989) – автори, цитирани в „Наръчник за изготвяне на сателитните сметки на фирми от социалната икономика: за кооперации и взаимоспомагателни дружества“ (бележка под линия № 1).

2.6 Мултинационалните компании и големите предприятия, които обикновено са листвани на борсата<sup>(7)</sup> заради мащаба си, са се консолидирали в сферата на производителността и конкурентоспособността на икономическите системи, и когато постигат положителни резултати, могат да поддържат и високо равнище на заетост.

2.7 Все повече конкурентното предимство на предприятията се опира на стратегии за конкурентоспособност, в които централно място заемат научните изследвания, развойната дейност и технологичните иновации (НИРДТИ). Мултинационалните компании и големите предприятия имат водеща роля в НИРДТИ, извършвани от частния сектор на икономиката в ЕС, въпреки че може би все още няма достатъчно мултинационални или големи предприятия във водещите сектори на световната икономика. Освен че големите и мултинационалните предприятия сами по себе си са важни за икономиката и заетостта, не бива да се забравя, че всяко едно от тях често пъти е център на голяма, световна производствена мрежа, съставена или от тясно свързани помежду си МСП (голяма фирма в мрежа), или от независими предприятия (модулни производствени мрежи). Именно в европейските страни, в които е най-голям дялът на мултинационалните компании и големите предприятия, най-рано се забавя спадът на производство и работни места, причинен от сегашната икономическа криза.

2.8 Тъй като в последните десетилетия тези предприятия възлагат на външни МСП изпълнители много от етапите на своите производствени процеси и инфраструктурни услуги, там равнището на производството и заетост често зависи, наред с други фактори, от търсенето от страна на мултинационалните и големите предприятия, чрез които следователно Европа излиза на световния пазар. Въпреки че 30 % от 40-те най-големите промишлени предприятия в света са в ЕС<sup>(8)</sup>, техният

<sup>(7)</sup> В някои случаи големите компании могат и да нямат акционери, нито да разпределят печалба по какъвто и да било начин, както правят спестовните каси в някои европейски страни. Има и големи компании, кооперативни дружества, които издават акции, но не са листвани на борсата, и взаимоспомагателни дружества, които работят със собствен капитал и резерви, а не с капитала, получен от членовете.

<sup>(8)</sup> www.forbes.com The Global 2000, 04/02/2008. (вж. забележка 11).

пазарен дял е само 24 % от всички, а в някои високотехнологични сектори, като основаващите се на информационните и комуникационните технологии, дялът на ЕС е ограничен до една-единствена голяма фирма.

2.9 В последните десетилетия МСП, мрежите на МСП, микро-предприятията и самостоятелно заетите са насърчавали съществени технологически промени и представляват основата на европейската икономика: 99 % от предприятията в ЕС са МСП и те осигуряват 66 % от работните места<sup>(9)</sup>. Въпреки че обикновено не са листвани на борсата, те могат да използват листването на борсата за увеличаване на капитала си или за набиране на *рисков капитал*.

2.9.1 По принцип МСП следва да се подкрепят и то не само посредством *Small Business Act*<sup>(10)</sup>. МСП често са средство за запазване на работни места, тъй като групите по интереси, които основават и контролират тези предприятия, се състоят от граждани, обвързани с мястото, на което развиват дейността си и които са показали сериозни умения да създават и запазват заетостта. МСП „представляват естествени инкубатори за бизнес култура“ и постоянни школи за обучение на кадри и ръководители на предприятия.

2.10 Взаимност от собствеността им, предприятията от общ интерес могат да бъдат публични дружества, съвместни предприятия или дори да приемат правна форма на частно дружество. В географско отношение те могат да бъдат мултинационални, национални или местни, макар че повечето оперират на местна или регионална почва. Дейностите им обикновено са съсредоточени върху предоставяне на услуги от общ интерес като обществен транспорт, енергетика, вода, управление на отпадъците, комуникации, социални услуги, здравеопазване, образование и т.н. Въпреки това не е изключено тези предприятия да участват в търговски дейности, стига да спазват директивата относно прозрачността (93/84/ЕИО)<sup>(11)</sup>. Когато преследват общ интерес, печалбата им се реинвестира в регионални и местни дейности и по този начин те имат сериозен принос за социалното, икономическото и регионалното сближаване. Предприятията, които предоставят услуги от общ интерес, като доставчици на основни услуги, играят ключова роля за даване на тласък на икономиката като цяло, инвестирайки в ключови сектори, които служат като лост за останалата част на икономиката (електроенергия, телекомуникации и тяхната инфраструктура, транспорт и т.н.).

2.11 Собствениците на *листваните на борсата предприятия* са регистрираните им акционери. Акционерите купуват и продават своите акции на публичните фондови борси.

2.12 Нелистваните на борсата предприятия могат да бъдат големи или малки, но техните акции (или доходоносни дялове, или други книжа), по определение, не са листвани на борсата.

Все пак, в много случаи нелистваните на борсата предприятия се стараят да излязат на борсата, особено ако включат рисков капитал или частни инвеститори. Дори частните МСП могат да използват листването на борсата, за да увеличат своя капитал с цел финансиране на разрастването на бизнеса си.

2.13 Семейните предприятия представляват мощно средство за разпространение на предприемаческа култура. Те остават идеалният начин за милиони граждани да навлязат в света на бизнеса – не само в този на МСП, където преобладават, но и в света на големите семейни предприятия, които в големи страни като Германия, Обединеното кралство, Италия или Франция представляват между 12 % и 30 % от големите предприятия<sup>(12)</sup>. Семейните предприятия, големи или малки, се характеризират с това, че семейна група упражнява постоянен контрол върху предприятието, дори ако това е акционерно дружество. В такива случаи листването на борсата може и да не представлява интерес.

2.14 Колективните дружества, гражданските фирми или командитните дружества (партньорства) са типична форма на търговско предприятие в англосаксонския свят, но съществуват и в други страни в ЕС, като често се създават от хора с общи професионални интереси. Предприятията под форма на партньорство между физически лица са ефективен инструмент, който позволява на хора със свободни професии (юристи, счетоводители и други) да предоставят професионалните си услуги в света на бизнеса. Този вид предприятие е собственост на партньорите, които са свързани помежду си главно – освен от капитала, който влагат, със своята работа. При пенсиониране или напускане партньорите прехвърлят своя дял на дружеството.

2.15 Накрая и, за да бъде пълен анализът на различните видове предприятия в ЕС, следва да се спомене един много широк кръг от частни предприятия, със сходни организации и функциониране, развиващи дейности със социална цел, чийто основен стремеж е да се задоволят нуждите на хората, а не толкова да се осигури възвращаемост на капитала на инвеститорите<sup>(13)</sup>. Тези предприятия са главно кооперации, взаимоспомагателни дружества, асоциации и фондации<sup>(14)</sup>. В документите на Комисията, Парламента и ЕИСК те обикновено се обединяват в една група под името „предприятия от социалната икономика (ПСИ)“<sup>(15)</sup>. Въпреки че терминът не се ползва във всички държави от ЕС и някои използват изрази като „трети сектор“<sup>(16)</sup>, „трета система“, „икономика на солидарността“ или др., всички те

<sup>(9)</sup> ОВ С 120 от 20.5.2005 г., стр. 10 (т. 2.1); ОВ С 112 от 30.4.2004 г., стр. 105 (т. 1.7); Small Business Act в ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 30.

<sup>(10)</sup> COM(2008) 394 окончателен: „Мисли първо за малките“ – „Small Business Act за Европа“.

<sup>(11)</sup> Директива 93/84/ЕИО от 30 септември 1993 г. за изменение на Директива 80/723/ЕИО относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия (ОВ L 254, 10.12.1993, стр.16).

<sup>(12)</sup> A Colli, P Fernández and M Rose, (2003): „National Determinants of Family Firm Development? Family Firms in Britain, Spain and Italy in the Nineteenth and Twentieth Centuries“ [„Национални определящи фактори за развитието на семейните фирми? Семейните фирми във Великобритания, Испания и Италия през XIX в. и XX в.“], сп. „Enterprise & Society“, бр. 4, стр. 28-64.

<sup>(13)</sup> „Социалната икономика в Европейския съюз“ (бележка под линия 2).

<sup>(14)</sup> Доклад на Европейския парламент относно социалната икономика (2008/2250 (INI).

<sup>(15)</sup> В много свои документи Комисията говори и за сектор на „социалната икономика“, напр. COM (2004) 18 окончателен, Съобщение за насърчаването на кооперациите в Европа (4.3).

<sup>(16)</sup> Например, в Обединеното кралство има Служба за третия сектор, която се занимава с „групите на доброволци и общности, социални предприятия, благотворителни дружества, кооперации и взаимоспомагателни дружества“, тоест, същият кръг от предприятия, които тук се наричат „предприятия от социалната икономика“. Тази служба е правителствена организация, която е част от правителствения кабинет ([www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk)).

описват предприятия със „съпоставими дейности, отличаващи се с еднакви особености, които съществуват навсякъде в Европа“<sup>(17)</sup>.

### 3. Социалното измерение

3.1 Въпреки че мултинационалните компании, големите предприятия и МСП нямат ясно изразена социална цел, присъствието им на пазарите има решителен принос за конкуренцията и заетостта и фундаментално социално измерение. Това общо социално и териториално измерение проличава ясно при местните МСП и микропредприятия, които са здраво свързани с територията.

3.2 Кооперациите, взаимоспомагателните дружества, асоциациите и фондациите са също много важни фактори в ЕС, със значителна стопанска дейност в три от петте институционални сектора, в които всички центрове на взимане на стопански решения във всяка от националните икономики се групират от Европейската система от национални и регионални сметки (ESA-1995)<sup>(18)</sup>. Социалната икономика представлява 10 % от всички европейски предприятия или с други думи – два милиона предприятия<sup>(19)</sup>, и 7 %<sup>(20)</sup> от цялата заетост, носеща трудови доходи. Кооперациите обединяват 143 милиона членове, взаимозастрахователните дружества – 120 милиона, а сдруженията – близо 50 % от населението на ЕС<sup>(21)</sup>.

3.2.1 Малки или големи, предприятията работят на места и/или в социални области, в които проблеми и предизвикателства заплашват вътрешния пазар и социалното сближаване, и са изправени пред предизвикателството да интернализират социалните разходи и да създават положителни странични ефекти.

3.2.2 Поради това че корените им са в местните общности и че целите им са приоритетно насочени към удовлетворяване на нуждите на хората, тези предприятия не изнасят дейността си другаде, като по този начин ефективно се борят с обезлюдяването на селските райони и допринасят за развитието на необлагодетелстваните региони и общини<sup>(22)</sup>.

<sup>(17)</sup> Доклад 2008/2250(INI).

<sup>(18)</sup> В системата ESA-1995 са групирани лицата със сходно икономическо поведение (ESA-1995,2.18) в пет големи институционални сектора (ESA-1995 таблица 2.2): а) нефинансови корпорации (S.11); б) финансови корпорации (S.12); в) държавно управление (S.13); г) домакинства (S.14) и д) институции с идеална цел, обслужващи домакинства (S.15). В системата ESA-1995 са класифицирани и различните производствени единици по отрасли на дейност, като всеки съдържа лицата с еднаква или сходна икономическа дейност (ESA-1995, 2.108), определени са пет равнища на регрупиране в 60, 31, 17, 6 и 3 отрасли (ESA-1995, приложение IV). Европейската система от сметки, ESA-1995.

<sup>(19)</sup> Доклад 2008/2250(INI).

<sup>(20)</sup> ПСИ осигуряват пряка заетост на пълен работен ден на 11 милиона европейци и са представени във всички браншове на икономическата дейност, както във висококонкурентните сектори, във финансовия и земеделския сектор, така и в новаторските сектори, като тези на услугите за лица и енергетиката от възобновяеми източници.

<sup>(21)</sup> ЕИСК (2008), *Социалната икономика* (бележка под линия 2).

<sup>(22)</sup> COM(2004) 18 окончателен, параграф 4.3 (Съобщение за насърчаването на кооперациите в Европа). В това отношение е добре познат приносът на различните форми на социална икономика за икономическото развитие на региони като например Тренто в Италия и Андалусия в Испания.

3.3 *Предприятията, предоставящи услуги от общ интерес*, са основен елемент на европейското социално измерение. Те играят специална роля като неразделна част от европейския социален модел, тъй като чрез своите дейности за предоставяне на услуги те съблюдают и насърчават принципите на високо качество, безопасност и достъпни цени, равно третиране, всеобщ достъп и права на потребителите. В този смисъл те имат пряко и косвено въздействие и върху заетостта, понеже добрата инфраструктура привлича частни инвестиции. Предприятията, предоставящи услуги от общ интерес, са изключително важна част от икономиката, като осигуряват заетост за 25 % до 40 % от работната сила и създават над 30 % от БВП.

3.4 *Социалните предприятия* (социални кооперации и други подобни предприятия под много различни правни форми) развиват дейност в областта на услугите – здравни, екологични, социални и образователни услуги. Често пъти те внасят в своите производствени процеси важни ресурси под формата на алтруистична работа, което се явява ефективен инструмент на публичните социални политики. Още повече голяма част от социалните предприятия са „социални предприятия за работа и интеграция“, известни с английската абревиатура WISE, чиито цели са да създават заетост и да интегрират на пазара на труда хората в неравностойно положение.

3.5 *Социалните предприятия* не винаги представляват правна категория, но включват предприятия от социална и икономическа полза в много различни сектори. Не е лесно да се класифицират. Важно е да се подпомагат предприемачите, като им се осигуряват условия, които да им позволяват да развиват капацитета си за иновации – способност, която е особено ценна в кризисни времена<sup>(23)</sup>. Европейската комисия би трябвало сериозно да обмисли изготвянето на политика за социалните предприятия<sup>(24)</sup>.

3.6 Най-представителните организации за различните форми на предприятия трябва да бъдат включени в социалния диалог, когато докажат своята представителност.

3.6.1 В секторните разговори вече участваха някои от споменатите по-горе сектори, като Асоциацията на европейските кооперативни и взаимоспомагателни осигурители (AMICE) в сектора на застраховането, и някои от членовете на кооперациите „Европа“<sup>(25)</sup>, като Европейската асоциация на кооперативните банки (ЕАСВ) и Групата на европейските спестовни банки (ESBG) в банковия сектор<sup>(26)</sup>.

<sup>(23)</sup> „It's time for social enterprise to realise its potential“ Trimble, Robert, в сн. „The Bridge“, стр.17. www.ipt.org.uk.

<sup>(24)</sup> Становище на ЕИСК „Предприемаческият дух и Лисабонската програма“, ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 84.

<sup>(25)</sup> Трябва да се отбележи, че някои организации, като кооперациите „Европа“ (*Cooperatives Europe*), предприемат изследвания на тяхната представителност за участие в консултации по социалния диалог.

<sup>(26)</sup> Становища на ЕИСК в ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 71 и в ОВ С 228 от 22.9.2009 г., стр. 149-154.

#### 4. Правна и регулаторна рамка на разнообразието от форми на предприятия

##### 4.1 Въведение: Разнообразието на форми на предприятията и вътрешният пазар

4.1.1 В организацията и развитието на вътрешния пазар целта не бива да се подчинява на средствата. Ето защо следва да се създаде регулаторна рамка, адаптирана към характеристиките на различните икономически субекти на пазара, така че да се създаде равнопоставеност между всички различни видове предприятия, като се отчитат техните характеристики. Понастоящем, тази рамка е предвидена основно за големи листвани на борсата предприятия и прилагането ѝ към всички видове предприятия създава пречки за по-малките от тях. Тази рамка трябва ефективно да насърчава икономическите субекти да бъдат ефикасни, което на свой ред ще помогне да се подобри равнопоставеността на системата. Тази рамка ще се прилага чрез дружественото право, счетоводството, правото в областта на конкуренцията и данъчното право, статистическата хармонизация и политиката за предприятията.

##### 4.2 Дружествено право

4.2.1 Европейските акционерни дружества и европейските кооперации имат собствен правен статут, но другите видове предприятия са изправени пред различни пречки на вътрешния пазар, поради това че нямат европейски статут. Европейските МСП имат нужда от гъвкаво европейско законодателство, което да ги улеснява за работа отвъд националните граници. По същия начин кооперациите изискват опростяване на регламента за европейско кооперативно дружество (ЕКД), чиято сложност забавя развитието в тази област.

4.2.2 Липсата на правно покритие не позволява на фондациите, които работят на европейско равнище, да извършват дейност при равнопоставени условия с другите корпоративни правни форми. ЕИСК изказва задоволство от започването на проучването за възможностите за реализация на статута на европейската фондация и приканва Комисията да завърши оценката на въздействието в началото на 2010 г., като представи предложение за регламент, който да позволи на фондациите от европейски мащаб да работят при равни условия на вътрешния пазар <sup>(27)</sup>.

4.2.3 По подобни причини ЕИСК приканва още Комисията да започне работа по одобряване на европейския статут на европейските асоциации и европейските взаимоспомагателни дружества.

##### 4.3 Счетоводни стандарти

4.3.1 Счетоводните стандарти би трябвало да се адаптират към различните видове предприятия. Пречките пред въвеждането на нови Международни счетоводни стандарти (IAS) за листваните на борсата предприятия са друг пример за ограниченията, свързани със счетоводното право. Европейските счетоводни

<sup>(27)</sup> В проучването си на възможностите за реализация на статут на европейската фондация Комисията изчислява разходите от пречките пред трансграничната търговия на европейските фондации на между 90 и 100 милиона евро годишно.

системи не бива да се хармонизират за сметка на премахването на съществените характеристики на някои видове предприятия, които съществуват в Европейския съюз.

4.3.2 В конкретния случай на кооперациите очевидно е трудно да се даде едно определение на концепцията за *собствени средства* на членовете на кооперациите, което да може да се прилага повсеместно и без дискриминация, и това би могло да има отрицателен и разрушителен ефект върху предприемаческото разнообразие. ЕИСК насърчава Комисията да зачита идентичността на кооперациите в счетоводен аспект, така че дружественият капитал на членовете да се счита за собствен капитал на кооперациите, а не като *дълг*, докато членовете не станат кредитори при напускане на кооперацията <sup>(28)</sup>.

4.3.3 Комитетът изразява съгласие с препоръката на *групата de Larosiere* <sup>(29)</sup>, според която счетоводните стандарти не бива да са пристрастни към определен бизнес модел, да насърчават процикличното поведение, нито да обезкуражават дългосрочните инвестиции и стабилността на предприятията.

##### 4.4 Конкурентно право

4.4.1 Всяка корпоративна правна форма би трябвало да може да прави бизнес, като същевременно запазва своя начин на работа. Следователно, конкурентното право не може да се опира на единен, уеднаквен модел на предприемачество и трябва да избягва дискриминационното поведение и да цени добрите практики на национално равнище. Не бива да се установяват привилегии, а да се насърчава правото на лоялна конкуренция. Поради това, както и в предходни становища <sup>(30)</sup>, ЕИСК препоръчва конкурентното право и данъчните правила да регулират по компенсаторен начин присъщите разходи на предприятията, които не са свързани с неефективни производствени процеси, а с интернализацията на социалните разходи.

4.4.2 Някои инструменти на политиката в областта на конкуренцията не са неутрални по отношение на различните видове предприятия, както ЕИСК вече е изтъквал: „секторът на социалната икономика се нуждае от специално изработени за него решения по отношение на правилата за данъчно облагане, обществени поръчки и конкуренция“ <sup>(31)</sup>. Например, публичната подкрепа за частни инвестиции в НИРДТИ за увеличаване на

<sup>(28)</sup> Такъв призив е отправен и в наскоро направени публикации по счетоводство: CIRIEC-Испания, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, №58, август 2007 г. ([www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)), „Clasificación del capital social de la sociedad cooperativa: una visión crítica“, В. Fernández-Feijóo и М. J. Cabaleiro.

<sup>(29)</sup> Доклад на групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС, февруари 2009 г. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) препоръка 4, стр. 21.

<sup>(30)</sup> ОJ C 234, 22.9.2005 г. и COM(2004) 18 окончателен.

<sup>(31)</sup> ОВ С 117 от 26.4.2000 г., стр. 52 (параграф 8.3.1). Също и в ОВ С 117 от 26.4.2000 г., стр. 57. ЕК прави разлика между „*държавни помощи*“ и „*общии мерки*“, в т.ч. сред последните са „*данъчни облекчения за инвестиции по екологични въпроси, в НИРД или обучение, които са от полза само за фирмите, които правят такива инвестиции, без това обезателно да представлява държавна помощ*“ (Известие на Комисията за прилагането на правилата за държавната помощ към данъчното облагане на бизнеса (ОВ С 384/5, параграф 14, от 10.12.1998 г.). В ЕС големите фирми са най-активни в НИРД, например в Испания по данни от 2007 г. в НИРД инвестират 27,6 % от големите фирми и само 5,7 % от фирмите с под 250 работници, [www.ine.es](http://www.ine.es).

конкурентоспособността на производствената система облагодетелства предимно големите предприятия, които най-вече провеждат тези дейности. Освен това, тъй като големите предприятия имат по-голяма свобода да избират къде да установят своите производствени мощности, те могат да се възползват по-добре от публичните инвестиции в инфраструктура за производствения сектор. Това понякога създава конкурентни недостатъци за малките предприятия, които имат по-малко истински възможности за избор къде да разположат бизнеса си.

4.4.3 Правилата в областта на конкуренцията трябва да отчитат особеностите на социалните предприятия, които произвеждат или разпределят стоки и услуги с нетърговска цел на лица, които са социално изключени или заплашени от това, и включват в своите производствени процеси сериозни непарични ресурси от алтруистично естество.

#### 4.5 Данъчно право

4.5.1 Често в някои държави-членки определени предприятия се намират в положение на конкурентно неравенство по причини, които не са свързани със самите производствени процеси, а произтичат от неефективността на пазара в разпределянето<sup>(32)</sup>, с други думи, ситуации, в които пазарът е неефективен, като разпределя ресурсите не по най-добрия начин. ЕИСК подкрепя директивата за намалени ставки на ДДС за услуги, които се предоставят на местно равнище, които по същество засягат МСП и отново изтъква своето съгласие с формулирания от Комисията принцип, че данъчните привилегии, предоставени на един вид предприятие, трябва да бъдат пропорционални на правните ограничения или добавената социална стойност, които са свързани с този вид предприятие<sup>(33)</sup>. ЕИСК призовава Комисията да насърчи държавите-членки да обмислят възможността да дадат на ПСИ данъчни стимули въз основа на доказаната обществена полза от тях или в зависимост от констатиран принос към регионалното развитие<sup>(34)</sup>. По-специално трябва да се търсят решения на проблема на НПО, породен от факта, че те не могат да искат възстановяване на ДДС, платен за придобиване на стоки и услуги, от които се нуждаят за извършване на своите дейности от обществен интерес в страните, където това представлява проблем. Трябва да се споменат и данъчните режими, приложими към НПО, които провеждат стопанска дейност, несвързана с целите за обществен интерес.

4.5.2 Понастоящем МСП имат малко истински възможности за инвестиции в НИРДТИ, което е важен елемент, за да стане производството ефективно и бизнесът да остане конкурентен. Това се превръща в конкурентен недостатък, който трябва да се компенсира чрез данъчни облекчения, с които се награждават инвестиращите в тази област МСП. Препоръките включват широк кръг компенсаторни мерки, различни в отделните държави, сред които биха могли да се споменат следните: специални данъчни отстъпки за редица различни инвестиции в НИРД, връщане на вземания при липса на печалба и намалени социалноосигурителни вноски. Като се има предвид стратегически важната роля на МСП в икономиката на Общността, ЕИСК препоръчва всяка държава-членка да използва оптималната за нея комбинация от компенсаторни мерки, за да помогне за оцеляването и растежа на МСП в икономиката си. Най-голямото въздействие на тези програми определено се крие в начина, по който могат да подпомогнат развитието на МСП, специализирани в НИРД, в първите години от тяхното създаване.

#### 4.6 Хармонизиране на статистическите данни

4.6.1 Агрегираните данни за различните видове предприятия се изготвят в държавите-членки и в ЕС като цяло според критериите, одобрени от Европейската система от национални и регионални сметки (ESA 95). Но икономическите статистически данни за кооперациите, фондацииите и други подобни предприятия са много ограничени и се изготвят по хетерогенни критерии, което затруднява анализа и оценката на приноса им към постигането на големите макроикономически цели. Поради това, Комисията възложи изработването на *Наръчник*<sup>(35)</sup>, който ще позволи да се подготвят национални статистически регистри за тези предприятия въз основа на хомогенни критерии по отношение на националните сметки. ЕИСК призовава за използването на тези нови инструменти за анализ за изработването на хармонизирани статистически данни за гореспоменатите видове предприятия във всички страни от Европейския съюз и за изготвянето на по-ефикасни политики за подкрепа на тези предприятия.

Също така препоръчва да се изработи методология, която да позволи да се създаде на европейско равнище обсерватория за микропредприятията.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(32)</sup> Съобщението на Комисията COM (2008) 394 окончателен.

<sup>(33)</sup> COM (2004) 18 окончателен.

<sup>(34)</sup> ОВ С 234 от 22 септември 2005 г., Становище на ЕИСК относно COM(2004) 18 окончателен, (4.2.3).

<sup>(35)</sup> Наръчник ... (бележка под линия 1).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хранителни продукти в рамките на системата за справедлива търговия: саморегулиране или законодателство?“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/C 318/06)

Докладчик: г-н Hervé COUPEAU

На 10 юли 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:

*„Хранителни продукти в рамките на системата за справедлива търговия: саморегулиране или законодателство?“.*

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 2 септември 2009 г. (докладчик: г-н Hervé COUPEAU).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 Със справедливата търговия със земеделски продукти се цели в международната търговия да се въведе принципа на по-справедливо разпределение на доходите от търговията, за да се даде възможност на производителите от развиващите се страни:

- да започнат процес на икономическо развитие (структуриране на производствените филиали, организация на отраслите и др.);
- да създадат процес на социално развитие (създаване на структури в здравеопазването, образованието и др.);
- да започнат да обръщат внимание на въпросите, свързани с управление на околната среда (опазване на биоразнообразието, управление на емисиите на CO<sub>2</sub> и др.).

1.2 Европа е най-големият пазар на справедливата търговия с дял от 65 % от световния пазар. Продуктите се продават с помощта на каталози за поръчка по пощата, по Интернет, посредством доставчици, в магазини за продажба на дребно, принадлежащи на институции, общности, предприятия. Съществуват общо над 79 000 пункта за продажба в 25 страни. През 2008 г. оборотът надхвърли 1,5 милиарда EUR. Ръстът на тези продажби е относително висок – около 20 % годишно. Тази цифра обаче продължава да бъде незначителна в сравнение с оборота от 913 милиарда EUR на европейския сектор на селскостопански хранителни продукти през 2007 г.

1.3 Съществуват два допълващи се подхода към сертифицирането: подход, основан на продукта, прилаган от Организацията за етикетиране на продуктите на справедливата търговия (Fairtrade Labelling Organizations), които определят стандарти за 18 категории хранителни продукти, и подход, основан на процеса, прилаган от Световната организация за справедлива търговия, която сертифицира веригата за доставки и системата за управление на основните организации за справедлива търговия както в развитите, така и в развиващите се страни. И двата

подхода повишиха увереността на потребителите и намалиха злоупотребите от страна на компании, които се стремят да извличат печалби от тази форма на етична търговия, без да изпълняват критериите, одобрени от основните международни агенции за развитие.

1.4 Сертифицирането насърчава ефикасно този вид търговия и защитава малките и средните предприятия, които желаят да започнат да се занимават с нея.

1.4.1 Стремелът при тези видове сертифициране е да се зачита многоизмерният характер на справедливата търговия:

- търговско измерение, което да благоприятства балансираните взаимоотношения в полза на производителите и работниците в неравностойно положение от юга;
- измерение, свързано с развитието, чрез укрепване на организациите на производителите във финансов, технически и оперативен план;
- възпитателно измерение - посредством предоставяне на информация и повишаване на осведомеността на гражданите и партньорите от южните страни;
- политическо измерение – посредством поемането на ангажимент за повече справедливост в правилата на конвенционалната международна търговия.

1.4.2. Въпреки констатирания напредък в областта на саморегулирането, ЕИСК желае да обърне внимание на необходимостта моделът да се основава на европейската схема за сертифициране, която, редом с други принципи, да налага външен контрол върху спазването на техническите спецификации, който да се извършва от независима и акредитирана за целта организация, без това да засяга задължителното спазване на общите законови разпоредби за пускането на пазара на хранителните продукти.

## 2. Въведение

2.1 Настоящото становище се отнася конкретно до самата справедлива търговия, т.е. алтернативна форма на търговско партньорство, осъществяващо връзката между производителите и потребителите, създадено през последните десетилетия от движението за справедлива търговия. Съществуват и други програми, целящи да гарантират повече или по-малко устойчив характер на търговските дейности, но те няма да бъдат разглеждани в настоящото становище, тъй като тези програми не отговарят на всички критерии за справедлива търговия, споменати в параграф 1.4.1.

2.2 Справедливата търговия се разви с амбицията да изгради икономически връзки с производителите от развиващите се страни, които останаха встрани от международната търговия. Като фактор за устойчивото развитие, тя оказва съществено положително въздействие върху обществото в южните страни. Тя е насочена към намаляване на бедността, по-специално посредством подкрепата за организациите на производителите. В северните страни тя се стреми да насърчи по-устойчив модел на потребление.

2.3 Този сектор, все още нов и в процес на развитие, се разширява бързо и е обект на все по-голям интерес от страна на европейските потребители.

2.4 Въпреки това все още е необходимо доверието на потребителите да се затвърди, тъй като независимо от факта, че те са привлечени от понятието „справедлива търговия“, мнозина твърдят, че им липсва информация, и могат да си помислят, че са възможни злоупотреби от страна на големите предприятия или големите търговски вериги.

2.5 Въпреки това специализираните вериги продължават да са важна възможност за търговска реализация на продукти на справедливата търговия. Тези структури са многобройни, малки и се ценят от потребителите.

## 3. Контекст

3.1 Член 23 от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. гласи: „Всеки човек, който се труди, има право на справедливо и задоволително възнаграждение, което да осигури на него и неговото семейство съществуване, съответстващо на човешкото достойнство“.

3.2 Дейностите в рамките на справедливата търговия започнаха през 50-те години на 20 век в САЩ, след това в Обединеното кралство и после в останалата част на Европа. Справедливата търговия е осъзнаване на щетите в социалната област и в областта на околната среда, причинявани от вноса на индустриализираните страни.

3.3 През 1964 г. ЮНКТАД (Конференция на ООН за търговия и развитие) осъди неравенството в търговията и предупреди международната общественост за неприемливия от човешка и социална гледна точка характер на правилата, които регулират международната търговия. Южните страни наблягат на необходимостта от по-справедлива търговия („Trade, not aid“ - Търговия, а не помощ).

3.4 Дати, свързани със справедливата търговия:

- 1860 г. – Публикация на книгата „Макс Хавелар“ (Max Havelaar) от Едуард Дувс Декер;
- края на 40-те години - Ten Thousand Villages (10 000 селища) и SERRV в САЩ започват да търгуват с бедните общности от южните страни;
- края на 50-те години - OXFAM UK продава в британските си магазини занаятчийски произведения, изработени от китайски бежанци;
- 1957 г. – Млади нидерландски католици създават сдружение за внос на продукти от развиващите се страни;
- 1964 г. - OXFAM UK създава първата организация за алтернативна търговия (АТО, съкращение на английски);
- 1967 г. – Създаване на първата организация за справедлива търговия в Нидерландия;
- 1969 г. – Откриване на първите магазини за справедлива търговия в Нидерландия;
- 1971 г. – Създаване на първата кооперация за справедлива търговия в Бангладеш (jute work);
- 1973 г. – Продажба на първото кафе, предмет на справедливата търговия, в Нидерландия;
- 1988 г. – Етикетът „fair trade“ (справедлива търговия), на името на Макс Хавелар, се присъжда за пръв път на кафе;
- 1989 г. – Създаване на Международната федерация за алтернативна търговия (IFAT), впоследствие превърната в Световна организация за справедлива търговия (WFTO);
- 1990 г. – Създаване на Европейската асоциация за справедлива търговия (EFTA);
- 1993 г. - Създаване на органа за етикетиране Transfair в Германия;
- 1994 г. – Включване на чая като предмет на справедливата търговия;
- Създаване на Европейските магазини в рамките на мрежата от „Магазини от света“ (NEWS).
- 1996 г. – Включване на бананите като предмет на справедливата търговия в Нидерландия;



- 1997 г. – Органите за етикетиране (Макс Хавелар, Transfair, Rattvisemarkt, Faire Trade и др.) се обединяват в Международна асоциация на организации за етикетиране за справедлива търговия (FLO, съкращение на английски). Магазините Monoprix и Auchan поемат ангажимент за продажба на кафе с етикет от справедливата търговия;
- 1998 г. – Организацията за справедлива търговия (FLO, IFAT, NEWS и EFTA) се обединяват във FINE;
- 2004 г. – Продажба на продуктите на справедливата търговия в някои столове във Франция.

3.5 Правилата на Световната търговска организация не отчитат нито хуманния, нито социалния и екологичен аспект. Необходимостта от коригиране на тази ситуация подтиква хората да участват в една хуманна форма на търговия. За тях справедливата търговия е доказателство, че е възможно да се промени света. Справедливата търговия насърчава прозрачността, доброто управление и отговорността и по този начин допринася за устойчивото развитие.

#### 4. Описание

4.1 Предиизвикателството, свързано със справедливата търговия, и в по-общ план с етичното, отговорно и гражданско потребление, се състои в това, да се определят средствата, с които да се затвърди постигнатият сред населението успех чрез:

- осигуряване на прозрачност, повишаване на популярността и разбиране на начина, по който функционира справедливата търговия;
- гарантиране, че с покупките се допринася за развитието на земеделските стопанства в развиващите се страни.

4.2 ЕИСК отбелязва, че основните права на работниците (МОТ), спазването на стандартите за околната среда и биоразнообразието и по-доброто заплащане на производителите при международните търговски отношения са взети под внимание при установяването на стандарти за справедлива търговия.

4.3 Свързването на двете думи „справедлива“ и „търговия“ може да изглежда на някого като противоречие, тъй като пазарните закони са лишени от човешки ценности. Но съчетаването на търговията със социалния диалог с цел постигане на по-голяма справедливост в световната търговия ще бъде едно от предиизвикателствата на 21 век, за осъществяването на което ЕИСК би желал да даде своя принос, тъй като чрез предоставянето на по-добри търговски условия и гарантирането на правата на изолираните от кръга от преговори „Доха“ производители и работници то може да даде възможност за устойчиво развитие.

4.4 Същевременно въвеждането на нови етикети и етични кодекси, лансирани от нови участници, които твърдят, че

подкрепят справедливите практики, предизвиква объркване сред потребителите. С риск да размият значението на понятието, неговите принципи и критериите, които го определят, многобройните системи за референция и гаранции позволяват сключването на опортюнистични търговски споразумения, изготвени въз основа на системи за предоставяне на гаранции, свързани с по-малко разходи за онези, които предоставят средствата за тяхното изграждане често пъти в края на производствения цикъл, но и с по-малка подкрепа за развитието на страните с нововъзникващи икономики. Комитетът изразява своето желание за създаване на международна система за сертифициране, управлявана от организациите за справедливата търговия (вж. предходните предложения относно терминологията), като винаги се отчита необходимостта от независим и акредитиран контролен орган и, естествено, съобразяването с действащото законодателство в областта на храните.

4.5 ЕИСК отправя искане всички продукти на справедливата търговия да отговарят на едни и същи критерии във всички държави-членки на Европейския съюз. Понастоящем не съществува официално европейско определение за „справедлива търговия“, което да има правна сила. ЕИСК се присъединява към определението, прието от FINE (мрежата FINE се състои от FLO, IFAT, NEWS! и EFTA) и използвано от Европейската комисия в неотдавнашното ѝ съобщение относно справедливата търговия <sup>(1)</sup>:

*„Справедливата търговия е търговско партньорство, основано на диалог, прозрачност и взаимно уважение, с което се цели по-висока степен на справедливост в международната търговия. Тя допринася за устойчивото развитие, като предоставя по-добри условия на търговия и гарантира правата на производители и работници в неравностойно положение, по-специално на тези от страните от Юга.*

*Организациите за справедлива търговия, подкрепяни от потребителите, се задължават активно да оказват подкрепа на производителите, да повишават осведомеността и да се борят за промяна на правилата и практиките на конвенционалната международна търговия“.*

#### 5. Производителите (принципи)

5.1 Справедливата търговия гарантира, че трудът на производителите се заплаща възможно най-добре въз основа на определени от организациите на производителите и синдикатите от всеки заинтересован регион и страна стабилни основи и доходи, които да са достатъчни за нормален живот.

5.2 Цената трябва да се определя от средните производствени разходи, изчислени въз основа на:

- времето, отделено от местната работна сила, при които равнището на заплащане се коригира с цел да се осигури достоен жизнен стандарт;

<sup>(1)</sup> COM (2009) 215.

— инвестициите, необходими в средносрочен и дългосрочен план, за да бъдат спазени икономическите, екологичните и социалните стандарти на справедливата търговия;

— анализ на пазара;

— политическите решения, взети от повечето участници в справедливата търговия: предоставяне на предварително финансиране на потребителите в размер на 60 % преди прибирането на реколтата, стабилизиране на отношенията между производителите и дистрибутори, с цел да се осигурят пазари за производителите и доставки на дистрибуторите.

5.3 Справедливата търговия трябва да се характеризира с изисквания като отхвърляне на експлоатацията на труда и по-специално на детския труд, както и зачитане на стандартите на Международната организация на труда (МОТ), дори когато социалните закони на страната не го изискват.

5.4 Справедливата търговия дава възможност за частично предварително заплащане на хранителните продукти, за да позволи на производителите да финансират използваните суровини.

5.5 Процесите на производство на хранителни продукти задължително трябва да бъдат съобразени с опазването на околната среда и природните ресурси и действащите правни разпоредби, които са в сила в Европейския съюз.

5.6 Справедливата търговия дава възможност за създаването на социално полезна заетост, както в началото, така и в края на производствения процес (и също позволява на най-бедните отново да упражняват достоен труд).

5.7 Справедливата търговия трябва да гарантира истинска проследяемост и пълна, постоянна и публична прозрачност на дейностите на всички етапи на процеса (контекст, цена, марж и др.).

5.8 Справедливата търговия трябва да дава възможност за създаването на солидарна икономика, чиято цел е устойчивото развитие.

5.9 Справедливата търговия трябва да бъде оценявана единствено по отношение на конкретни действия и ангажменти, а не само по заявяването на добри намерения.

5.10 Справедливата търговия е доказан начин за поставяне на началото на нова световна политика в областта на храните, при която се спазват правата на човека.

## 6. Продуктите

6.1 Хранителните продукти представляват основната част от оборота на справедливата търговия. На първо място сред тези продукти е кафето. Те включват също чай, шоколад, изсушени плодове, подправки, ориз, зърнени храни, захар, мед, конфитюр. Свежите продукти се появяват неотдавна и продължават да заемат второстепенно място във веригите на справедливата търговия поради бавната ротация на доставките. След включването на продуктите на справедливата търговия в асортимента на потребителските кооперации и други частни търговци на дребно, обаче, се наблюдава значително увеличаване на продажбата им.

6.2 С оглед да допринесе за подобряването на положението на дребните производители от развиващите се страни, справедливата търговия трябва да даде възможност за изграждане на комплексни производствени вериги на храни, с цел да се създадат социално устойчиви работни места.

6.3 Справедливата търговия трябва да може да наблегне върху необходимостта да се въздейства върху най-важните сектори, за да се придаде по-голяма политическа тежест на този процес, като в същото време се зачитат интересите на производителите.

## 7. Основни страни

7.1 Всички страни, участващи в справедливата търговия със селскостопански продукти, са южни страни. Посредством относителната прозрачност на търговския процес справедливата търговия показва каква малка част от покупната цена, заплащана от потребителите, получава производителят (от всеки 100 изразходвани EUR само 20 EUR се вливат отново в местната икономика) и каква част от добавената стойност (например при преработката и в търговията на дребно) остава в развития свят. Истинският въпрос е дали справедливата търговия е способна трайно да промени правилата на международната търговия.

## 8. Законодателство или сертифициране

8.1 Комитетът счита, че сертифицирането дава най-добра гаранция на потребителите. Сертифицирането представлява проверка, извършвана от акредитиран (след процес на акредитация) безпристрастен и независим орган, който да установи, че дадена услуга, продукт или процес отговарят на специфичните изисквания, съдържащи се в спецификациите (тези спецификации могат да бъдат или да не бъдат стандарт). По този начин сертифицирането и акредитацията са две процедури на проверка: акредитацията проверява уменията, а сертифицирането – спазването на спецификациите. Предизвикателството на справедливата търговия, и в по-общ смисъл на етичното, отговорно и гражданско потребление, се състои в това да се определят средствата за запазване на постигнатия успех, които да позволят:

- 1) да се гарантира, че секторите на справедливата търговия са прозрачни, видими и разбираеми. В тази област трябва да се предприеме истинска работа по информирането, с цел да се обясни как работи секторът и пред какви предизвикателства е изправен;
- 2) да се гарантира, че покупката на хранителния продукт ще бъде от полза на дадено село, на неговите жители и ще допринесе за развитието на селското стопанство в развиващите се страни.

8.2 Следователно справедливата търговия създаде системи за предоставяне на гаранции, но тяхната легитимност произтича от факта, че те са постигнати в процес на преговори с участието на различните заинтересовани страни.

— Във въведената от FLO система за предоставяне на гаранции са определени спецификациите на продуктите.

— Спецификациите и критериите за сравнение, въведени от WFTO, се отнасят до практиките на структурите, участващи в справедливата търговия.

8.3 FLO и WFTO се стремят да развият допълващия характер на техните системи за предоставяне на гаранции. Става въпрос за намиране на допирните точки и съгласуваност между двата подхода. Понастоящем на този етап това се свежда до преглед на текущото състояние.

8.4 Тези системи за проверка са необходими. Високото равнище на гаранция е от първостепенно значение с цел да се избегне въвеждането на голям брой различни законодателства в северните страни и да се защитят интересите на потребителите. Организациите за справедлива търговия вече са установили международен набор от изисквания и са постигнали споразумение относно харта за принципите на справедливата търговия. Те трябва да продължат съвместната работа по обща система за сертифициране на производителите.

## 9. Условия на помощта за развитие

9.1 Справедливата търговия допринася за намаляването на бедността и в същото време запазва основите на устойчивото развитие.

9.2 Външната политика на Европейския съюз може да спомогне за насърчаване на подема на селското стопанство в развиващите се страни. Помощите, предназначени да насърчат дребните селскостопански производители да се насочат към справедливата търговия, могат да се обвържат с изпълнение на критериите за справедлива търговия, като по този начин се допринесе за устойчивото развитие в тези страни.

## 10. Предизвикателствата на справедливата търговия

10.1 Справедливата търговия безспорно е част от търговската, социална, образователна и политическа динамика, която мотивира участниците на местно и международно равнище.

10.2 Справедливата търговия е социално-икономическа новост, подкрепяна от гражданското общество, за да бъдат променени международните търговски практики, с цел да се отчита в по-голяма степен хуманният аспект. Би трябвало:

- да се запази нейното влияние върху социалната и екологичната отговорност на предприятията;
- да се укрепи нейната социална основа със синдикатите, сдруженията на потребителите, природозащитниците, местните производители и синдикатите на местните производители;

— да се развие и диверсифицира нейният пазар, тъй като търговията се нуждае от разширяване на своята гама от продукти и на своите мрежи;

— по-добре да се преразпределя добавената стойност за производителите;

— да се подкрепя организацията на производителите от южните страни, за да им се предостави повече независимост;

— да се даде възможност за местното развитие и за увеличаването на основните икономически, социални и културни права;

— да е в състояние да извърши цялостно подобряване на правилата и практиките на традиционната търговия.

## 11. „Справедливост“ и за европейските производители?

11.1 Всички селскостопански продукти на справедливата търговия се произвеждат в развиващите се страни. Но някои продукти като захарта, виното и бананите се произвеждат и от европейските страни, където социалните стандарти са значително по-високи, поради което могат да бъдат по-скъпи от продуктите, сертифицирани в системата за справедлива търговия.

11.2 За да се избегне това деликатно положение, би трябвало да се създаде международна организация на производителите от тези сектори, за да се намерят компромиси, приемливи за всички.

## 12. Справедливата търговия като нова икономическа основа

12.1 Много организации, работещи в сферата на правата на човека, изобличават средствата, с които си служи международната търговия (СТО).

12.2 Различните участници и заинтересовани страни от справедливата търговия се различават в световен мащаб както по отношение на качеството, така и на количеството. Освен това, именно тяхната способност да покрият многообразието от секторите на справедливата търговия придава смисъл на този подход и възможността, която ще има да придобие значително влияние в бъдеще.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

## Приложение I

**Марж на производителите спрямо този при традиционната търговия**

Вид търговия	Кафе	Чай „Darjeeling“	Захар	Киноа	Ориз „Basmati“
традиционна	5 %	7 %	2,5 %	6,7 %	6,5 %
справедлива	17 %	9,5 %	3,8 %	8,5 %	9,5 %

## Приложение II

Пример за разбивка на цената на ориз „Thai“ с марка „Max Havelaar“:

- 15 % за производителя;
  - 26 % разходи по преработка;
  - 2 % мита;
  - 57 % разходи за опаковане и дистрибуция.
-

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Северното измерение на необлагодетелстваните райони“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/С 318/07)

Докладчик: г-н Kaul NURM

На 26 февруари 2009 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:

„Северното измерение на необлагодетелстваните райони“.

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 2 септември 2009 г. (докладчик: Kaul NURM).

На 456 -ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 175 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 Основните цели на Общата селскостопанска политика и особено сигурността на продоволствените доставки продължават да са актуални и днес, доколкото селскостопанските традиции се запазват в рамките на целия Европейски съюз, а също и в северните региони.

1.2 В центъра на настоящото становище са природните, климатичните и географските особености и проблеми на северните региони на ЕС, където земеделското производство е подложено на ограниченията в резултат на суровия климат. Възниква необходимост от допълнителни разходи, които не се налагат на земеделските производители в районите с благоприятни агроклиматични условия.

1.3 В северните региони земеделското производство изисква по-високи разходи, а производителността е доста по-ниска в сравнение с други по-благоприятно разположени производствени региони. Постоянно намаляващата рентабилност, която се отразява и на мотивацията на производителите, поставя под въпрос по-нататъшното ползване на земеделските площи в северните региони на Европа. Тази опасност може да бъде преодоляна чрез прилагането на подходящи инструменти на селскостопанската политика.

1.4 За да бъдат запазени традиционните форми на ландшафта и областите с висока природозащитна стойност в районите с неблагоприятни природни условия земеделските земи трябва да продължат да бъдат обработвани. Тази цел може да се постигне с помощта на компенсаторни плащания за необлагодетелствани райони, но само при условие че подпомагането е насочено в по-голяма степен, отколкото досега към регионите, където съществува най-голяма опасност за изоставяне на земеделската земя.

1.5 За да се постигне конкретно положително въздействие, освен дефинирането на нови критерии за определяне на районите с неблагоприятни природни условия, трябва също

така да се проучат схемите за финансиране на тази инициатива. Следва да се разгледа възможността за включване на компенсаторните плащания за необлагодетелствани райони в плащанията по първи стълб. Валидната понастоящем система, при която размерът на директното подпомагане се основава на данните за досегашното производство, беше в полза на земеделските производители в по-благоприятно разположените райони. Компенсаторното плащане не е достатъчно обезщетение за неблагоприятните производствени условия в районите с неблагоприятни природни условия.

1.6 При изчисляване на средствата за подпомагане за необлагодетелстваните райони в бъдеще следва да се вземе предвид размерът на направените разходи за справяне с природно обусловените неблагоприятни условия за производство на отделните райони. Колкото по-лоши са природните условия, толкова по-висок следва да бъде размерът на плащанията. При все това следва да бъде определена горна и долна граница на подпомагането.

1.7 При определяне на неблагоприятните природни условия е необходимо да се вземе предвид не само общия брой на дните с положителни температури по време на вегетационния период, но и общият брой на дните с отрицателни температури в дадения регион през зимния период.

1.8 Северните региони са отдалечени от големите пазари на Европа, селските райони са изключително рядко населени, а обработваемите земи са разпокъсани, което води до повишаване на производствените разходи на земеделските стопанства. За да се предотврати обезлюдяването и да се запази земеделското производство, са необходими компенсаторни плащания от средствата, предвидени за необлагодетелстваните райони. По тази причина ЕИСК препоръчва при дефинирането на критериите за определяне на необлагодетелстваните райони да се вземе предвид и ниската гъстота на населението, а също така да се определят допълнителни критерии за подпомагане на земеделското производство в гористите райони.

1.9 ЕИСК препоръчва при изработването и дефинирането на критерии за определяне наново на необлагодетелстваните райони (райони с неблагоприятни природни условия) да се вземат предвид споменатите в това становище природни, климатични и социално-икономически особености на северните райони. Една такава възможност би била тези области да бъдат дефинирани като специални области по аналогия с планинските райони.

## 2. Контекст

2.1 Европейският икономически и социален комитет вече е разглеждал въпроса за необлагодетелстваните райони в свои преходни становища по собствена инициатива <sup>(1)</sup>.

2.2 В представеното на 21 април 2009 г. съобщение СОМ(2009) 161 окончателен Европейската комисия предлага да се променят принципите за определяне на необлагодетелстваните райони и да се дефинират нови критерии за тази цел. Комисията представя и препоръчва между другото ново название за необлагодетелстваните райони, а именно в бъдеще те да се наричат „райони с неблагоприятни природни условия“. ЕИСК приветства този нов подход.

2.3 Тъй като на вътрешния пазар на ЕС свободното движение на стоки и услуги е гарантирано, в северните региони на ЕС с техните високи разходи за единица продукция земеделското производство не може да бъде запазено в дългосрочен план без специално подпомагане. Това от своя страна оказва отрицателно въздействие върху социалната и екологичната устойчивост, както и върху биологичното разнообразие на тези райони.

2.4 Валидните в отделните държави-членки разпоредби за необлагодетелстваните райони и тяхното въздействие са несъпоставими. Тъй като се прилагат голям брой критерии, настоящите схеми за подпомагане на необлагодетелстваните райони не отчитат в достатъчна степен специфичните условия на производство, обусловени от природните и климатичните дадености, така че компенсациите се оказват недостатъчни и несъразмерни.

2.5 С оглед на дългосрочната сигурност на продоволствените доставки в Европа и в света, земеделската традиция трябва да се запази жива в северните региони на Европейския съюз, в които според прогнозите поради глобалното затопляне агроклиматът може да се подобри в следващите 50 до 100 години, а по същата причина южните региони са застрашени от засушаване, така че земеделското производство би могло да се премести на север.

## 3. Природни и климатични особености на северните региони, обща характеристика на проблемите и основания за специално третиране на тези региони

3.1 Земеделското производство в северните региони на Европейския съюз се отличава от това в Централна и Южна Европа с по-кратък вегетационен период като цяло, значително по-малък общ брой на дните с ефективни температури, необходими за растежа, и прекомерна влажност през по-голямата част от

годината. Валежите са неравномерно разпределени: през пролетта и лятото, когато растенията покълват, поникват и растат, количеството не е достатъчно, докато честите валежи през есента затрудняват навременното прибиране на реколтата и водят до влошаване на качеството.

3.2 Съществено въздействие върху земеделието в северните региони имат също дългите зими и свързаното с тях замръзване на почвата. Понякога температурите могат да паднат дори до -40 °С. Дълбочината на замръзване на почвата зависи както от общия брой на дните с отрицателни температури, така и от дебелината на снежната покривка, която в Латвия и Естония може да стигне до един метър, а в северните части на Финландия и Швеция - до два метра. Топенето на снеговете и размразяването на почвите са продължителни процеси, които забавят пролетната сеитба и началото на същинската вегетация. В зависимост от географската ширина и отдалечеността от морето пролетната сеитба в северните региони се извършва от края на април до средата на юни. По тази причина при изработването на критерии за определяне на необлагодетелстваните райони трябва да се вземе предвид общият брой на дните с отрицателни температури на съответните региони.

3.3 За строежа на сгради трябва да се предвиждат по-високи разходи, тъй като основите, водопроводите и канализацията им трябва да се полагат в земята под границата на замръзване, а външните стени на сградите трябва да бъдат изолирани. Значителни разходи са свързани с отоплението на сградите през зимата и с почистването на снега.

3.4 Вследствие на краткия, започнал след края на ледниковия период процес на образуване на почвата, в северните области тя е доста по-тънка и е с разнообразен състав и качество: почвите в северните региони са влажни, на места каменисти, прекалено глинести, пясъчливи или торфени. За подобряване на качеството на почвите трябва да се инвестират големи суми, преди всичко за изграждането и поддържането на дренажни системи, но и за обработката на земеделската земя с вар.

3.5 Релефът на северните региони се характеризира с хълмисти и фрагментирани ледникови форми, където преобладават редки гори, мочурливи области и други природни области. Затова обработваемите земи са малки и разпръснати. Има области, където средната земеделска площ на стопанство е под 1 хектар, а самите земи са разпръснати в горите и отдалечени от дома на земеделския производител. Това затруднява използването на по-големи и ефективни машини и същевременно увеличава производствените и транспортните разходи на стопанствата. Неблагоприятни природни условия от този вид не биха могли да бъдат компенсирани чрез преминаване към алтернативни култури или друг вид рационализиране на земеделското производство. Поради това трябва да се прилагат допълнителни критерии, които вземат предвид неблагоприятните природни условия на гористите области. Такъв критерий би могъл да бъде делът на земеделска площ на хектар. Мерките в полза на необлагодетелстваните райони би следвало да включват компенсация за допълнителните транспортни разходи за стопанствата.

<sup>(1)</sup> ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 86; ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 56 и ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 47.

3.6 Селските райони в северните региони са много рядко населени. Извън големите градове гъстотата на населението е под десет души на квадратен километър, а в по-отдалечени места дори и под трима души, което води до високи транспортни разходи, както за земеделското производство, така и за осигуряването на достъп до обществени и частни институции. През 20-и век производителността на труда в северна Европа силно нарасна благодарение на механизацията, докато в селските райони работните места намаляха. Ето защо ниската гъстота на населението и оскъдните услуги се превърнаха от своя страна във фактор, който кара хората да напускат селските райони – много земеделски стопани се отказват от земеделието, тъй като по-младото поколение не иска да поеме стопанството. Земеделieto заедно с горското стопанство и туризмът са икономическата основа на селския живот в северните региони. Селските общини са значително по-малки, затова и разходите на глава от населението за обществени услуги, например за училищно образование и неформално обучение, са значително по-високи. В рядко населените селски райони животът е по-скъп, тъй като малкото жители представяват ограничен пазар за стоки и услуги. Далечните области на северните региони са на твърде голямо разстояние от големите центрове, за да могат хората ежедневно да пътуват до там за работа или да ползват услуги. Мерките в полза на необлагодетелстваните райони би следвало да включват компенсация за допълнителните транспортни разходи от централните (пазарите) до отдалечените земеделски стопанства.

3.7 Колкото по-малко хора живеят в селските райони в Северна Европа, толкова по-скъп става животът за тях, тъй като трябва да изминават дълги разстояния, за да получат достъп до стоки, услуги, здравеопазване, училищно образование и др. Затова в рядко населените области на Северна Европа запазването и създаването на работни места в селското стопанство и извън него е от особено значение. В тази насока следва да се работи, както в областта на Общата селскостопанска политика, така и на регионалната политика. От успешното прилагане на тези политики зависи дали ще може да се компенсира миграцията от селата към градовете, дали ще може да се спре масовото напускане на селските райони и икономическия и социален упадък на периферните райони. Ето защо е важно от гледна точка на политиката за сигурност за целия Европейски съюз да се предотврати обезлюдяването на тези гранични за ЕС области.

3.8 Гористите и мочурливите области на северните региони наред с екстензивното земеделие и полуестествените екосистеми са основата за естественото разнообразие и биологичното разнообразие. Северните региони са и част от размножителните райони за милиони прелетни птици, които търсят храна по полята и естествените ливади.

3.9 Поради неблагоприятните природни условия и транспортните разходи, които са резултат от разпокъсането на обработваемите земеделски площи и ниската гъстота на населението, рентабилността на земеделските стопанства в северните региони е

по-ниска, както и получените приходи. Това от своя страна беше решаващо за досегашното недостатъчно директно подпомагане по първи стълб на ОСП. В северните региони с неблагоприятни природни условия обработването на земеделската земя, устойчивото производство на хранителни продукти и поддържането на ландшафта може да бъде осигурено, само ако на производителите на земеделски продукти се гарантира доход, сравним с този на земеделските стопани в райони с по-благоприятни условия. В противен случай хората ще напуснат селата, земята няма да бъде обработвана, обработваемите земи ще запустеят и ще загубят плодородието си. Като една възможност в този случай ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да проучи по-подробно особеностите на северните региони и евентуално да дефинира тези райони като специални области по аналогия с планинските райони.

3.10 Неблагоприятните природни условия могат да се различават значително по вид и мащаб според региона. При изчисляване на средствата за подпомагане за необлагодетелстваните райони в бъдеще за всеки отделен регион следва да се вземе предвид общият размер на направените разходи за справяне с природно обусловените неблагоприятни условия за производство. Колкото по-лоши са природните условия, толкова по-висок следва да бъде размерът на плащанията. При все това следва да бъде определена горна и долна граница на подпомагането.

#### **4. Неблагоприятни природни условия за земеделието, обща характеристика на проблемите, основания за специално третиране на тези региони**

4.1 В северните региони въздействие върху земеделието оказват студените зими, кратките вегетационни периоди, ниският общ брой на дните с температури, благоприятни за растежа на растенията и най-сетне влажността, която е причина за големи инвестиции в отводняващи системи. В зависимост от използваните материали дренажните системи имат годност между 30 и 50 години и след това трябва да бъдат подновявани. Освен това ежегодно възникват допълнителни разходи за поддръжка на отводнителните системи. Предпоставка за обработването на влажните почви е изграждането и поддържането на отводнителни системи.

4.2 Почвите в северните райони са в по-голямата си част кисели поради кристалните почвообразуващи скали или пясъчници. За да бъдат култивирани, земите трябва редовно на всеки шест-осем години да се обработват с вар, което причинява допълнителни разходи, каквито не се налагат в райони с почви с неутрална рН. Чрез обработването с вар не се повишава плодородието, но то е основна предпоставка за култивирането на кисели почви и за компенсиране на трайните неблагоприятни природни условия. Според ЕИСК при определяне на необлагодетелстваните райони и дефинирането на нови критерии на проблема с киселите почви следва да се обърне повече внимание, отколкото досега.

4.3 В северните региони цялата житна реколта трябва да бъде изсушавана в специални зърносушилници, тъй като съдържанието на влага по време на жътвата може да достига до 30 %. За да може да се съхранява реколтата, житото трябва да бъде изсушено до достигане на влажност 12-14 %. Изграждането на зърносушилници изисква големи инвестиции, а енергията, необходима за изсушаването, е свързана със значителни допълнителни разходи. Разходите за сушилници съоръжения могат да стигнат до 300 000 EUR, като срокът за експлоатацията им е между 10 и 15 години в зависимост от интензивността на използване. По данни от земеделските стопанства разходите за сушене на зърното достигат средно до 20-25 EUR на тон, въпреки че съдържанието на влага в зърното и енергията, необходима за сушене, варират от година на година. При среден добив от три-четири тона на хектар в северните региони производствените разходи се увеличават с 60 до 100 EUR на хектар.

4.4 Отглежданите растителни сортове трябва да са устойчиви на студ и да издържат на продължаващите често и до юни нощни застудявания. По тази причина и добивът е по-нисък. Поради краткия вегетационен период не могат да бъдат засадени сортове, които, като например фуражната царевица, имат по-дълъг вегетационен период и предпочитат по-високи средни дневни и нощни температури и които биха допринесли за значителното намаляване на разходите за животновъдство. По тази причина на добитъка се дава основно тревен силаж, чиято единична цена е по-висока отколкото тази на фуражната царевица.

4.5 Нощните слани са опасни най-вече за плодните дръвчета, ягодоплодните култури и зеленчуците. Най-малко на всеки десет години по време на цъфтежа има толкова силни нощни слани, че цялата реколта бива унищожена. Разбира се, има различни възможности за предотвратяване на щетите от тях, например чрез пръскане срещу измръзване, димни завеси и покриване, но всички тези методи са свързани с допълнителни финансови разходи и работна сила.

4.6 Поради краткия вегетационен период полската работа трябва да приключи за кратко време. Предпоставка за това е поддържането на сравнително по-голям машинен парк, което води до увеличаване на средните инвестиции на хектар.

## 5. Неблагоприятни природни условия за животновъдството, обща характеристика на проблемите, основания за специално третиране на тези региони

5.1 На север периодът на паша за добитъка е по-кратък (от средата на май до края на септември), поради това за зимата трябва да се складира повече фураж, което повишава производствените цени. Освен това за съхранение на зимния фураж трябва да бъдат изградени специални складове. Често поради метеорологичните условия прибирането на сеното не може да започне

навреме, което се отразява отрицателно на хранителната му стойност. Честите валежи по време на прибирането на сеното и тревния силаж могат да доведат до влошаване на качеството на фуража.

5.2 Разходите за постройки и съоръжения за животновъдството са по-високи, отколкото в по-топлите райони, тъй като основите, водопроводите и канализацията се полагат в земята под границата на замръзване (в Естония напр. на дълбочина най-малко 1,2 м).

5.3 С допълнителни разходи е свързано и почистването на стопанските дворове и пътища от сняг и лед. Поради щетите от замръзване пътната настилка трябва да се подновява на всеки 5-10 години. В северните райони поради ниската гъстота на населението има много полски и чакълени пътища. За поддържането и подобряването им са необходими допълнителни финансови средства, преди всичко за отстраняване на щетите през пролетта и есента и за предпазване от натрупване на прах през лятото.

5.4 Разходите за килограм произведено мляко в рядко населените области са по-високи от тези в гъсто населените райони с интензивно земеделие, тъй като прибирането му е свързано с изминаването на дълги разстояния. На много вътрешни и морски острови например производството на мляко беше преустановено, тъй като се оказва нерентабилно поради транспортните разходи. По-скъпа е и доставката до земеделските стопанства на други материали, необходими за земеделската продукция.

## 6. Запазването на земеделието и селския живот в северните региони е важно за целия Европейски съюз

Запазването на земеделското производство и предотвратяването на обезлюдяването на селските области в северните региони са от общоевропейско значение, защото по този начин се допринася за:

- гарантиране на снабдяването на населението на тези райони с местни хранителни продукти и на продоволствените доставки на ЕС в случай на глобално затопляне;
- запазване на работни места и предотвратяване на обезлюдяването на селските райони;
- запазване и дори в някои случаи увеличаване на биологичното разнообразие;
- запазване достъпността на ландшафта и на привлекателността му за туризъм и отдых;
- гарантиране на сигурността на граничните райони на ЕС.

Брюксел, 30 септември 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Подобряване на политиките и програмите за енергийна ефективност при крайното потребление“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/C 318/08)

Докладчик: г-н CARPELLINI

На 10 юли 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:

„Подобряване на политиките и програмите за енергийна ефективност при крайното потребление“ (становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 8 септември 2009 г. (докладчик: г-н CARPELLINI).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 126 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 По време на последния мандат Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) разгледа различните въпроси на европейските политики в областта на енергийната ефективност и техните различни аспекти (външно измерение, краткосрочни и дългосрочни енергийни предизвикателства, политики в областта на доставките и безопасността) с оглед постигането на рентабилна и устойчива енергийна политика. Той подчерта важността от популяризиране и използване на резултатите от Дните на енергийната ефективност на ЕИСК в сътрудничество с всички заинтересовани страни, крайни потребители и държави-членки. Въз основа на това призовава Европейската комисия и новия парламент да следват стриктно препоръките, изложени в предходните становища <sup>(1)</sup>.

1.2 Освен това ЕИСК счита, че въвеждането на енергийна политика, насърчаваща ефикасността и новите „екологични“ технологии, може да представлява решение не само за проблемите, свързани с околната среда, но и с оглед на намаляването на зависимостта от енергийните доставки и справянето с високите цени на суровините и тяхното въздействие върху крайните потребители.

ЕИСК препоръчва да се положат по-големи усилия за системното привличане на крайните потребители (по-специално потребителите и малките предприятия) с оглед на новите ограничения, наложени от Европейския съвет през март 2007 г. и противодействието на настоящата икономическа криза.

1.3 Комитетът счита, че европейското и националното социално партньорство могат да насърчат по-голямо участие на крайните потребители на енергия, по-специално малките предприятия, техните сдружения, частните и публичните сдружения на местно равнище и кооперациите, с цел да се допринесе по-

ефективно за постигането на европейските цели в областта на енергийната ефективност и „екологичната икономика“. Ако този ангажимент се изпълнява по най-подходящ начин – например ако бъде включен в дневния ред на европейския социален диалог (включително и на секторно равнище), може да допринесе ефективно за повишаване на заетостта и създаване на нови квалифицирани професии, свързани с енергийния сектор и разпространението на нови услуги.

1.4 ЕИСК счита, че решението за укрепване на европейското измерение на енергийните политики би трябвало също да насърчи, в рамките на Общия пазар и вътрешните пазари, засилването на стратегия за устойчиво развитие и по-широко научно-технологично сътрудничество, което да може да даде нов тласък на публичните и частните инвестиции, включително на форми на „засилено сътрудничество“ между държавите-членки на ЕС.

1.5 ЕИСК изразява своето разочарование и загриженост поради липсата на информация и съпоставими и подробни данни за енергийната ефективност при крайното потребление. Това води до трудности при определянето на статистически надеждни и хармонизирани данни. Някои от тези трудности са свързани с недостига на европейско равнище на данни за минали периоди, достъпни за крайните потребители.

ЕИСК потвърждава загрижеността си във връзка с пропуската на държавите-членки да изготвят *своевременно* национални планове за действие за енергийна ефективност (НПДДЕ), както е предвидено в разглежданата директива.

1.6 Поради това ЕИСК счита, че с оглед на насърчането на пълно, еднородно и по-стриктно прилагане на европейските политики в областта на енергийната ефективност на национално равнище е необходимо в сътрудничество с Европейската комисия, държавите-членки и след системни консултации с органите, представляващи крайните потребители, спешно да се приеме обща система за европейски мониторинг, която да бъде справедлива, прозрачна и да дава възможност за сравняване на сметките за енергия.

<sup>(1)</sup> ОВ С 77 от 31.3.2009 г., стр. 54; ОВ С 175 от 28.7.2009 г., стр. 87; ОВ С 228 от 22.9.2009 г., стр. 84; ОВ С 182 от 4.8.2009, стр. 8.

1.7 Освен това Комитетът счита, че с оглед на по-доброто прилагане на европейските политики в областта на енергийната ефективност следва да се засили техният секторен аспект с цел по-активен мониторинг и по-добър анализ на въздействието. На практика енергийните политики имат различно въздействие върху различните видове икономическа дейност, както в случая на предприятията, които консумират енергия (и чиито проблеми зависят от равнището на потребление, от типологията на процесите и др.), така и в случая на предприятията, които работят в различните сектори на енергийната верига (например предприятията, които произвеждат и инсталират заводско оборудване, доставчиците на енергийни услуги, строителните предприятия и др.), където съществува огромен и все още неизползван потенциал за пестене на енергия.

1.8 Освен това ЕИСК е убеден, че европейските програми (Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ), Интелигентна енергия – Европа и др.) се нуждаят неотложно от опростяване, по-голямо участие на крайните потребители и по-целенасочени и интегрирани програми за мерките (като например програмата ЕСАР). Поради това се предлага нова интегрирана програма, която да е в състояние по-добре да координира тези дейности в интерес на крайните потребители.

ЕИСК приканва ЕС, държавите-членки и предприятията да инвестират достатъчно ресурси в приложните изследвания и техния трансфер до крайните потребители, в осъществяване на икономии посредством внедряване на нови информационни и комуникационни технологии (ИКТ), в техническите и високотехнологичните професии, в развитието и иновациите в енергетиката и препоръчва в тази област да се осъществява международно сътрудничество с привличане на повече участници.

1.9 ЕИСК счита, че ЕС трябва спешно да приеме инструменти и политики в областта на данъците и достъпа до кредити, които да бъдат по-подходящи с оглед насърчаването на икономията на енергия и да улесняват всички крайни потребители, по-специално МСП и публично-частните партньорства, които индивидуално или колективно използват по-ефикасни и устойчиви производствени модели.

Като осъзнава жизненоважната роля на образованието и обучението за разпространението на култура на енергийната ефективност на европейско равнище, ЕИСК предлага да се започне извънредна консултация с всички социални партньори и заинтересовани страни на европейско и национално равнище, за да се пренасочат наличните финансови ресурси на ЕС, като се подобрят учебните програми и професионалните умения, свързани с енергийната ефективност, и да се насърчи осведомяването и повишаването на съзнанието на обществеността.

## 2. Цели на Директива 2006/32/ЕО

2.1 С Директива 2006/32/ЕО се цели:

— „повишаване на ефективността на крайното потребление на енергия“, за да се допринесе за повишаването на сигурността на енергийните доставки;

— намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и на другите парникови газове с цел предотвратяване на изменението на климата, използване на потенциала на рентабилните енергийни спестявания по икономически ефективен начин, като по този начин се стимулират иновациите и конкурентоспособността.

С оглед на това, директивата предвижда постигането на някои общи цели като:

— определяне на общо национално индикативно ниво на енергийни спестявания за всяка държава-членка и на подходящи механизми за неговото постигане;

— определяне на институционална, финансова и правна рамка за премахване на бариерите и недостатъците на пазара, които пречат на ефикасното крайно потребление на енергия;

— създаване на условия за развитие на пазара на енергийните услуги, по-специално за МСП;

— постигане на общо национално индикативно ниво на енергийни спестявания от 9% до деветата година от прилагането на директивата, което да бъде постигнато чрез енергийни услуги и други мерки за повишаване на енергийната ефективност.

## 3. Общи бележки

3.1 С прилагането на Директива 2006/32/ЕО не бяха постигнати първоначалните амбициозни цели, поставени от ЕК, поради следните причини:

— някои мерки бяха твърде неефективни и можеха лесно да се заобиколят в процеса на въвеждане на директивата в националното законодателство;

— националните планове за действие и разпоредбите за въвеждане в националното законодателство бяха по-малко свързани и по-неефективни от предвиденото в директивата;

— съпътстващите програми и мерки бяха лошо координирани и фрагментирани;

— липса на данни и съпоставими сведения, необходими за извършване на мониторинг и анализ на въздействието на тази директива върху крайните потребители, непригодност и неспособност за последователно и устойчиво развитие на енергийната ефективност в ЕС.

Опитът показва, че само някои от 27-те държави-членки на Европейския съюз въведоха ефективни и структурирани енергийни политики, насърчаващи енергийната ефективност и развитието на производство на енергия от възобновяеми източници и по този начин поставиха начало на процес на развитие на нови сектори, свързани с тези технологии, и същевременно допринесоха за намаляване на стойността на енергията за малките предприятия и семействата.

В своята Зелена книга „Към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“<sup>(1)</sup> Комисията подкрепя идеята за оператор на европейските преносни мрежи.

В три свои неотдавнашни становища<sup>(2)</sup> ЕИСК изрази мнение, че следва да се извършат проучвания относно възможността за създаване на европейска енергийна услуга от общ интерес, която би могла да бъде насочена в полза на общата енергийна политика. Накратко, в становищата се посочва, че този дебат трябва да бъде проведен предварително, тъй като тези услуги ще бъдат израз на европейската солидарност за посрещане на предизвикателствата, пред които е изправен Съюзът в ключови многонационални или транснационални области като сигурността на енергийните доставки, управлението на водните ресурси, опазването на биологичното разнообразие, поддържането на качеството на въздуха, вътрешната и външната сигурност и др. Съществуването на тези общностни услуги би накарало всички крайни ползватели да осъзнаят своята отговорност.

### 3.2 Крайните потребители и европейското виждане за енергийните политики

Голямото закъснение, с което някои държави-членки постигат целите, свързани с енергийна ефективност, и продължаващата сериозна икономическа криза потвърждават необходимостта от по-добре координирани, планирани и съгласувани спешни мерки за използване на ресурсите от страна на Европейската комисия и държавите-членки и за насърчаване на нови публични и частни инвестиции. Стратегия и виждане за устойчивото развитие, основаващи се на принципите на ефективността, разпределено производство и новите „екологично чисти източници на енергия“ (включително енергията, произвеждана от биомаса), както и споделянето на получените резултати на европейско равнище с държавите-членки и представителите на крайните потребители, биха могли да допринесат за предотвратяване на фрагментирането на необходимите изследователски дейности, които следва да съпътстват усилията на международно равнище.

Важен елемент за преодоляване икономическата криза и за възобновяване на политиките в областта на енергийната ефективност и свързаните с тях инвестиции е преразглеждането и на европейските данъчни и кредитни политики, така че да бъдат взети предвид потребностите на крайните потребители, кредитния сектор, операторите в енергетиката и заинтересованите власти на местно равнище, като по този начин се насърчава развитието на системата на дружествата за предоставяне на енергийни услуги (Energy Service Companies) на европейско равнище.

### 3.3 Културата и новите знания, свързани с енергийната ефективност от гледна точка на крайните потребители

Очевидно е, че липсва обща и секторна информация, оценка на общото въздействие на политиките на Европейския съюз в областта на енергийната ефективност върху крайните потребители (по-специално МСП и другите заинтересовани страни), методология за проверка на съгласуваността на международните

и европейските цели. Необходим е също мониторинг на резултатите, получени от крайните потребители.

Първата проверка, извършена в някои държави-членки показва, че данните за индустриалното производство и потреблението на енергия са силно ограничени, тъй като липсва подробна информация.

Следователно е необходимо да се провеждат извадкови изследвания с цел събиране и обработка на данни и показатели, необходими за провеждането на мониторинг и оценяването на енергийната ефективност при крайното потребление и услугите, за да може да се измери въздействието на директивата върху стратегиите и мерките, прилагани във всяка държава членка.

### 3.4 Показателите за енергийна ефективност и нуждите на крайните потребители

Европейската комисия и държавите-членки биха могли да подкрепят и насърчават изготвянето на хармонизирани и надеждни показатели за изчисляване и оценяване на енергията, която може да бъде спестена посредством използването на новите информационни и комуникационни технологии, включително чрез създаване на независима експертна група. Изготвянето на такива лесноразбираеми показатели би могло да представлява гаранция за крайните потребители, които на свой ред биха могли да се възползват от тях по подходящ начин. Такъв подход би допринесъл и за намаляване на все по-честото, заблуждаващо и неясно използване на понятията „зелена“ или „екологично чиста“ енергия, представляващо обикновена маркетингова стратегия, която не се основава на истински и доказуеми факти и количествени данни за икономията на енергия и намаляването на емисиите, като по този начин се предотвратяват и неоялните търговски практики.

3.5 В частност една интегрирана система за мониторинг и наблюдение, обща за всички държави-членки, би дала на Европейския съюз и на държавите-членки възможност:

- да използват потенциала на европейската експертна група и на мрежата от независими органи, работещи в областта на енергийната ефективност, насочена към крайните потребители, по-специално към предприятията (по-специално МСП и занаятчиите);
- да изготвят периодични доклади относно политиките на ЕС и тяхното въздействие върху крайните потребители (по-специално МСП);
- да разполагат с лесна за използване и достъпна информационна платформа на няколко езика, да консолидират и подобряват връзките между представителните организации на европейско и национално равнище и основните заинтересовани страни.

### 3.6 Преодоляване на закъсненията и пропуските в подготовката на НПДДЕ

Националните планове за действие за енергийна ефективност (НПДДЕ) не свидетелстват за твърд и сериозен ангажимент на държавите-членки за постигане на целите, поставени от директивата, по-специално по отношение на намаляването на потреблението в най-съществените сектори, а именно транспорта и строителството. (НПДДЕ често пъти са твърде общи, не съдържат данни и набор от научни и оптимални показатели за правилна оценка на потенциалното въздействие на предвидените мерки и са непригодни за постигане на целите на директивата.) Следователно е необходимо да се предприемат по-конкретни и

<sup>(1)</sup> COM(2008)782 окончателен/2.

<sup>(2)</sup> ОВ С 175 от 28.07.2009 г., стр. 43; Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга - Към сигурна, устойчива и конкурентоспособна европейска енергийна мрежа“ - CESE 1029/2009 (още не е публикувано) и становище на ЕИСК в процес на изготвяне „Услугите от общ икономически интерес – как да се разпределят правомощията между ЕС и държавите-членки“ – CESE 966/2009 (все още не публикувана в Официален вестник).

осъществими инициативи в областта на енергийната ефективност и да се придаде по-обвързващ характер поне на някои мерки, като се провери разминаването между националните планове и конкретните резултати, както беше направено по отношение на емисиите от автомобилния транспорт, общото намаляване на CO<sub>2</sub>, емисиите на парникови газове и възобновяемите енергийни източници.

Организираната неотдавна от ЕК консултация в Интернет под заглавие „Public Consultation on the Evaluation and Revision of the Action Plan for Energy Efficiency [COM(2006) 545]“ (Обществено допитване за оценка и преразглеждане на плана за действие за енергийна ефективност) показва недостатъците на самата директива по отношение на консултацията с крайните потребители. Един годишен доклад, изготвен с подходяща методология за консултации с всички крайни потребители, за който би могъл да допринесе и ЕИСК, би могъл да бъде инструмент за преодоляване на някои от установените пропуски при изготвянето на НПДЕЕ.

### 3.7 Европейски програми от „ново поколение“, по-добре адаптирани към крайните потребители (end-user friendly)

Необходимо е опростяване на процедурите за достъп до програмите (РПКИ и по-специално ИЕЕ) с цел улесняване на достъпа и на най-малките предприятия, на сдруженията, които ги представят, и на властите в най-необлагодетелстваните региони (планинските и най-отдалечените региони). Освен това би било целесъобразно да се насърчават публично-частните партньорства и ДПЕУ (дружествата за предоставяне на енергийни услуги), по-специално на европейско, национално и местно равнище, като се поощрява участието на МСП в ефективното прилагане на европейската политика за екологични обществени поръчки. Наред с това, във връзка с процеса на опростяване и по-добро регулиране, Европейската комисия се приканва съвместно с представителите на европейските и националните сдружения на крайните потребители да проучи най-ефективните процедури и практики, за да улесни крайните потребители и субектите, за които се отнася директивата, в прилагането на политиките в областта на енергийната ефективност.

## 4. Специфични бележки

4.1 В директивата се признава ролята на енергийните оператори в сектора на енергийните услуги (член 6). Тази разпоредба има подчертано отрицателно въздействие, тъй като на много национални пазари големите енергийни оператори развиват дейност надолу по енергийната верига, например в областта на енергийните услуги и на т.нар. дейности, извършвани след отчитане на електроенергията, като се ползват от предимството на своето господстващо положение на другите етапи от веригата (производство, разпределение и продажба) и създават големи пречки пред развитието на сектора на енергийните услуги за малките предприятия.

4.1.1 Остават съществени проблемите и критиките, свързани с транспонирането на директивата в националните законодателства и засягащи крайните потребители, а именно:

- наличие и прозрачност на съответната информация относно предоставянето на енергийните услуги (която често пъти е достъпна само за енергийните оператори и компетентните власти) – член 7;
- правилно измерване и предоставяне на информация във фактурите за енергийно потребление.

Поради това е необходимо засилване на мерките за наблюдение, контрол и санкции от страна на компетентните органи на държавите-членки и ЕС и по-ефективен и строг мониторинг на енергийните оператори (вж. член 11 и член 13 от директивата).

4.1.2 В интерес на крайните потребители би следвало да се укрепят и разгледат по-подробно на техническо и политическо равнище ефикасността на достъпа до „финансови инструменти за енергийни спестявания“ и функционирането на съответните „механизми“, като се обърне особено внимание на данъчното облагане в енергетиката. Тези инструменти и получените чрез тях резултати би следвало да бъдат предмет на специален мониторинг, провеждан в тясно сътрудничество с европейските и националните сдружения на крайните потребители, като се отчитат най-вече начините за смекчаване на „ефекта на бумеранга“. Както стана ясно от изслушването, организирано от ЕИСК на 9 юли 2009 г. в италианския Национален съвет по икономика и труд (CNEL), този ефект се дължи на факта, че предприетите мерки за подобряване на енергийната ефективност понякога могат да повишат вместо да намалят потреблението на енергия.

4.1.3 Енергийното обследване и „белите сертификати“ (член 12) също са изключително важни за развитието на енергийните услуги и поради това би следвало да бъдат допълнително подсилени от държавите-членки.

Във връзка с това е желателно и европейският социален диалог, включително на секторно равнище, да може да допринесе за прилагането на политиките в областта на енергийната ефективност с цел да се насърчат по-голяма заетост и по-голяма конкуренция в системата за производство.

4.1.4 Предвидени са методи на изчисление за измерване на спестената енергия. Тези методи са все още слабо развити и не са хармонизирани. Следователно е необходимо по-ясно да се определят и изберат методи на изчисление, които да бъдат възприети от крайните потребители и да се използват по хармонизиран начин в държавите-членки.

В заключение ЕИСК отбелязва, че Европейската комисия даде ход на множество процедури за нарушение поради липсата на транспониране или частично транспониране на директивата, а последствията от тях, свързани с разходи и бюрократични тежести, ще останат за крайните потребители.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на световната криза върху основните европейски сектори за производство и услуги“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/C 318/09)

Rapporteur: **Mr PEZZINI**

Co-rapporteur: **Mr GIBELLIERI**

На 26 февруари 2009 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:

*„Въздействие на световната криза върху основните европейски сектори за производство и услуги“.*

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 септември 2009 г. (докладчик: г-н PEZZINI, съдокладчик: г-н GIBELLIERI).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември 2009 г. и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 156 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК е убеден, че последствията от настоящата финансова криза върху големите сектори за производство и услуги в ЕС ще накарат европейските институции и държавите-членки да преразгледат основно и да координират в по-голяма степен общностните политики и инструменти, за да възстановят своята ценностна система, поставяйки на първо място реалната икономика, нуждите на предприятията, работниците и гражданите.

1.2 ЕИСК настойчиво призовава за ратифициране на Договора от Лисабон, за да се гарантира, че структурата на ЕС е в състояние да отговори на необходимостта от конкурентоспособно, устойчиво и открито преориентиране на развитието на нашия континент чрез:

— мерки за засилване на сътрудничеството между предприятията и работниците;

— общи и по-добре координирани политики;

— по-бързи системи за вземане на решения;

— по-прости и прозрачни законодателства.

1.3 ЕИСК е убеден, че на основата на обновяването на европейския проект, в духа на идеите на Жан Моне при подписването на Парижкия договор, който постави началото на ЕОВС, е възможно отново да се изградят основите на европейската икономика и да се постави началото на възстановяването ѝ. В действителност се потвърдиха опасенията, че възможностите, които действащите договори предоставят за справяне с кризата и нейните икономически и социални последствия, са ограничени.

1.4 Принципът на субсидиарност трябва да бъде разбран в първоначалния му смисъл. Решенията и отговорностите трябва да се поемат на най-ефикасното за европейските граждани равнище. Политики и инструменти в отговор на проблемите от световен мащаб могат да се изготвят единствено на европейско и световно равнище.

1.5 ЕИСК е убеден, че правителствата на държавите-членки и Съветът на ЕС трябва да положат всички възможни усилия, за да върнат доверието у гражданите към проекта за една по-силна Европа, която да е в състояние да създаде споделени и общо-признати инструменти за преодоляване на настоящата и бъдещите световни икономически кризи.

1.5.1 ЕИСК съзнава, че някои страни, принадлежащи към първата група, която постави началото на Европейската общност, показват, най-вече в настоящия кризисен момент, силно неодобрение към правилата на единния пазар по отношение на конкуренцията и държавните помощи. Това обаче е грешка! <sup>(1)</sup>

1.5.2 В ситуация, подобна на настоящата, Съветът, с помощта на ЕП и Комисията, би трябвало да изготви „стратегически договор“, който да предвижда:

— силни ангажименти по отношение на единния пазар, с подсилени механизми най-вече в някои сектори, в които все още съществуват проблеми <sup>(2)</sup>;

<sup>(1)</sup> В този контекст г-н Марио Монти, бивш комисар по конкуренцията, изрази опасенията си относно запазването на европейския модел, който се основава на вътрешния пазар (запълбочена статия от в-к „Corriere della sera“, 10 май 2009 г.).

<sup>(2)</sup> Признание на квалификацията, облагане на прираста на капитала, зачитане на трудов стаж, натрупан в различни държави, при определяне на пенсиите и др.

- ангажимент за въвеждане на данъчно координиране, което да зачита суверенитета на държавите по отношение на данъчната политика, но и да укрепва сътрудничеството по някои въпроси;
- договорена възможност за „затруднените“ държави бързо да се присъединят към Еврозоната при спазване на определени условия;
- прилагане на координирани, пропорционални, прозрачни и постепенно намаляващи обществени мерки с цел намаляване на системните рискове, както и бързо завръщане към равнище на дейност на свободния пазар, което може да се поддържа само.

1.6 Посланието на ЕИСК е, че гражданите, социалните партньори и гражданското общество като цяло са убедени, че настоящата криза налага необходимостта от една по-силна Европа, която да може да действа отвъд ограничената роля на отделните държави.

1.7 От отделните държави трябва да бъдат поискани конкретни отстъпки по отношение на представителството и видимото присъствие, за да се засили ролята на Европа в света чрез нейните демократични форми на изразяване: ЕП, Съвета, Комисията.

1.8 ЕИСК е убеден, че първият инструмент, който трябва да се предостави, е една истинска, значима индустриална политика, която да не се влияе от решенията на финансовите спекуланти и да има за цел постигането на устойчиво развитие. Конкретният опит от индустриалната политика, провеждана в продължение на петдесет години въз основа на Договора за ЕОВС в два големи европейски производствени сектора, трябва да бъде припомнен, осъвременен в зависимост от нуждите и изменен, за да насърчава устойчивото развитие и да служи като отправна точка за бъдещите действия<sup>(1)</sup>.

1.9 Именно чрез развитието на предприятията и на социалната икономика, както и на тяхната способност да дават иновативни отговори, Европа ще може да преодолее кризата и да даде нов тласък на икономиката.

1.10 За да се създаде стратегия на развитието, социалните партньори и организираното гражданско общество като цяло би трябвало да се стремят към създаването на „териториална социална отговорност“ (ТСО), с оглед на прилагането на координирани помежду им стратегии:

- **стратегия на съпротива и оцеляване**, която да даде възможност за опериране на развитите пазари чрез подобряване специализацията в тези пазари, чрез намаляване на разходите, силна диверсификация в сродните сектори или нови формули;

- **стратегия на иновации в процесите, продуктите и услугите**, с пазарни и технологични промени, с нови материали, които да водят до създаване на нови продукти;
- **нови инициативи**, като например развитие на нови форми на предприятия или нови сектори; необходимо е да се предвидят, посредством далновидна стратегия, бързо развиващи се нови продукти (като например водещите пазари), към които да потекат нови инвестиции;
- **маркетинг на местно равнище**, който да насърчава високите постижения чрез споразумения с научноизследователски центрове с цел по-голямо разпространение на технологиите;
- **финансова подкрепа** посредством финансови институции, подпомагащи развитието, като се използва и гаранцията на ЕИФ<sup>(2)</sup>;
- **капитализиране на рисковия капитал на кредитните консорциуми** чрез споразумение между администрациите и банковата система, за да могат те да предоставят разсрочени плащания на микро- и на малките предприятия, най-вече с цел да се запазят равнищата на заетост;
- **консолидиране на краткосрочните кредити**, за да се даде възможност на микро- и малките предприятия да се съсредоточат върху производството, пускането на продукти на пазара и сервизното обслужване след продажбата им;
- подкрепа на иновативния третичен сектор (екологична икономика), като се използва възможността за иновативно обучение, предлагано от Европейския социален фонд;
- **създаване на високо равнище на обслужване на хората**, по-специално посредством насърчаване и укрепване на социално-здравната система<sup>(3)</sup>;
- **осъществяване на инфраструктурни политики**, които да допринасят за по-широк иновативен избор за постигане на икономика с ниски въглеродни емисии и да създават по-добри условия за живот в района;
- **укрепване в рамките на тържните процедури** на критериите за **енергийна ефективност** и екологосъобразност;
- **насърчаване** чрез финансиране на **нови, по-ефективни продукти**, които да заменят старите;
- **подобряване на достъпа до информация**;
- **улесняване на употребата на суровини**.

<sup>(1)</sup> Вж. Европейската платформа Manufuture ([www.manufuture.org](http://www.manufuture.org)) и интервюто с Étienne Davignon относно прилагането на Плана Davignon (Брюксел, 14.1.2008 г.; [www.ena.lu](http://www.ena.lu)).

<sup>(2)</sup> Европейски инвестиционен фонд (ЕИФ), финансиран от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Вж. първа част на Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) (Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации).

<sup>(3)</sup> Вж. Водещия пазар: „Здраве онлайн“ (COM (2007) 860 окончателен) – и параграф 6.10 по-долу.

1.11 Едно сравнение на националните пакети за стимулиране в индустриализираните икономики показва необходимостта от по-широка обща стратегическа визия от страна на европейските правителства, по-специално що се отнася до насърчаването на устойчивото развитие и на корпоративната социална отговорност, и от по-добра координация с Европейската комисия. Нещо повече, реториката не е достатъчна. Държавите-членки трябва спешно да приведат в действие своите планове, тъй като кризата има тежки последици върху предприятията и работниците.

1.12 ЕИСК приветства усилията, положени в рамките на Срещата на върха по заетостта в Прага на 7 май 2009 г., за определяне на насоки за действие, които следва да се осъществяват на национално и европейско равнище заедно със социалните партньори въз основа на засилен социален диалог <sup>(1)</sup>, с цел да се гарантира, че ще бъдат отчетени в по-голяма степен нуждата от създаване на работни места и мерките, необходими за стимулиране на търсенето.

1.13 Лисабонската стратегия трябва да запази доверието в себе си и да даде доказателство за своите възможности за адаптиране към този нов контекст. За тази цел в стратегията за периода „след Лисабон“, която предстои да бъде изготвена през следващите месеци, следва да се ускори процесът на реформи, да се определят ясни приоритети и нови методи и да се приведат целите в съответствие с тези на стратегията на ЕС за устойчиво развитие.

1.14 Европейските правителства трябва да положат повече усилия, за да изпълнят докрай и в рамките на съгласуваните срокове ангажиментите, поети на общностно равнище.

1.15 Държавните помощи, предвидени в подкрепа на заетостта в предприятията, засегнати от свързаните с глобализацията и с кредитирането проблеми, трябва да се основават на условия, гарантиращи, че:

- тези помощи не засилват протекционизма и не създават пречки пред свободната конкуренция;
- предприятията, които получават средства, се ангажират най-вече да поддържат равнищата на заетост;
- се спазват колективните трудови договори и се запазва покупателната способност на работниците;
- работниците могат да използват периодите на намалено производство за обучение с цел да придобият нови квалификации и следва да бъдат подкрепяни в това отношение;

<sup>(1)</sup> Вж. становище на Комитета относно „Резултати от срещата на върха по заетостта“ (CESE 1037/2009), което все още не е публикувано в ОВ.

— публичната финансова помощ не се превръща във форма на доход за акционерите чрез получаване на дивиденди или чрез други форми на обратно изкупуване на акции;

— доколкото е възможно, подкрепата насърчава разработването на нови продукти и нови услуги в съответствие с критериите за опазване на околната среда;

— помощите не нарушават конкуренцията; те са временни и постепенно намаляващи;

— съществуват адекватни механизми за контрол в защита на данъкоплатците.

1.16 Досега приетите предложения бяха неподходящи като социален отговор на кризата. Не се обръща достатъчно внимание на създаването на работни места или мерки, необходими за стимулиране на търсенето (пакети за по-добре координирано данъчно стимулиране на равнище ЕС и въпроси, свързани с политиките по отношение на заплатите) <sup>(2)</sup>.

1.17 Във връзка с правилата, що се отнася до временни мерки на пазара на труда, е необходимо да се гарантира, че работата на намалено работно време е съчетана с подходящо обучение, по-специално в областта на хигиената и безопасността на работното място, и с гарантирано равнище на заплатите.

1.18 Комитетът счита, че за бъдещето на производствената структура на ЕС е неотложно и от решаващо значение да се прилагат политики за пренасочване на младите хора към технически и научни дисциплини на всички равнища на образованието и обучението с цел да се предотврати разрушаването на свързаните с производствените дейности ценности в полза на финансовите и спекулативните ценности <sup>(3)</sup>.

1.19 ЕИСК счита, че за да се насърчи подемот на производството и устойчивостта на индустриалните сектори и на услугите в ЕС, е безусловно необходимо да се засили ролята на научноизследователските, иновационните и развойни дейности, като се използват вече съществуващите инструменти, например Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности и Европейският технологичен институт (ЕТИ), но и като се въведе ясна секторна насоченост въз основа на приоритетите, определени от европейските технологични платформи.

1.20 ЕИСК настоятелно приканва към действия на общностно равнище в подкрепа на сектора на бизнес услугите, чрез развитие на иновативни услуги и съдържания, които да са от полза за гражданите, потребителите, работниците и предприятията, по-специално във връзка с интернационализацията и износа на МСП.

<sup>(2)</sup> Вж. предложенията, одобрени от Европейския съвет на срещата в Люксембург през ноември 1997 г., относно намаляването на ДДС върху определените от държавите-членки професионални услуги в европейска рамка.

<sup>(3)</sup> Целта е поне 50 % от учащите във всички страни от ЕС да получават университетско образование и поне 25 % от тях да следват в технически, инженерни или научни институти (доклад на ELECTRA).

1.21 ЕИСК счита, че е необходимо, както беше посочено от председателството на Комитета<sup>(1)</sup>, да бъдат преразгледани критериите за прилагане на структурните фондове, по-специално на ЕСФ, с цел да се даде възможност за пряк достъп до него на европейско равнище и по сектори, като по този начин се използва опитът на ЕОБС, който се оказва ефикасен и бързо приложим.

1.22 По отношение на международната търговия ЕИСК счита, че е приоритетно бързото приключване на многостранните търговски преговори (от кръга Доха), което би било положителен сигнал за международните пазари със значително влияние върху сегашната криза<sup>(2)</sup>. ЕС може и трябва да играе по-силна водеща роля в рамките на преговорите, като гарантира единна позиция за постигането на амбициозни резултати, чрез които да бъде наложено спазването на основните трудови стандарти на МОТ и достойния труд – фактори, които са от решаващо значение за осигуряване на бъдещия растеж на европейските сектори на промишлеността и услугите.

1.23 Перспективата за вълна от протекционизъм в настоящия контекст е съвсем реална и опасна. Това изисква Комисията да прилага строго законодателството на ЕС за защита на търговията, да се противопоставя и да предприема решителни мерки срещу дъмпинговите и субсидираните продукти, да оспорва и да предприема действия срещу неоправдани протекционистични мерки, както и да води по-интензивен диалог с основните търговски партньори на ЕС за разрешаване на търговските спорове.

## 2. Въведение

2.1 Секторите за производство и услуги представляват гръбнакът на икономиката на нашия континент. Изграждането на единния пазар даде възможност за значително развитие на тези сектори, в съответствие с общи правила и стандарти.

2.2 Секторите за производство и услуги са изправени пред изключителни предизвикателства:

- **финансовият колапс**, който с невиджана сила и едновременно засегна цялата световна икономика и урони вярата в пазарите и тяхната надеждност;
- **новото международно разделение на труда** с неизбежните рационализации и индустриални реструктурирания, наложени от новия световен пазар, в който влязоха пълноправно, но с по-малко затруднения новоиндустриализираните се континенти;
- **изменението на климата и околната среда**, с неизменната

цел, в интерес на здравето на гражданите, за опазване на екосистемата и на устойчивото развитие; осъществяването на тази цел налага подобряване на енергийната ефективност и модернизиране на производствените цикли чрез нови продукти и процеси, въз основа на „чисти“ технологии;

- **човешкият капитал, застаряването на населението и големите миграционни потоци**, които изискват по-голяма професионална гъвкавост и мобилност, както и процеси на непрекъснато обучение за профили с по-висока квалификация, за да се гарантира по-добро качество на живот и на труд;
- **недостатъците в областта на управлението** на световно и на европейско равнище, с неподходящи институции и способности за вземане на решения и създаване на правила, както показва настоящата международна финансова система и кризата по отношение на европейския проект;
- различията между регионите, които се задълбочават все повече в рамките на ЕС;
- **недостатъчността на наличните ресурси**, както на равнище държавни бюджети, така и на равнище бюджети на предприятия, поради което би могло да стане невъзможно финансирането по подходящ начин на необходимите за възстановяване на икономиката и заетостта реформи.

2.3 Има опасност вследствие на сегашната световна рецесия, на секторите да се наложи да положат повече усилия с цел:

- адаптиране към новото международно разделение на труда;
- опазване на екосистемата и устойчивото развитие;
- позициониране към нови производствени и продуктови технологии;
- създаване на повече и по-добри работни места чрез повишаване на уменията и осъвременяване на квалификациите.

2.4 За предприятията настоящите кризи представляват не само предизвикателство за оцеляване, но и големи възможности за развитие и иновации. Предприятията обаче не бива да бъдат оставени да се справят сами; необходимо е да се насърчават предприемчивостта и създаването на работни места чрез възможно най-бързо извършване на реформи за подобряване на средата, в която работят предприятията, намаляване на ненужните административни тежести, предпазване и подобряване на вътрешния пазар, насърчаване на рисковия капитал, стимулиране на иновациите и мерките за гъвкава сигурност, създаване на по-малко и по-добри закони и инвестиране в отношенията между академичните и научни кръгове и предприятията, както и в образованието и обучението на човешките ресурси, най-вече в научно-техническите дисциплини и в развитието на водещите пазари.

<sup>(1)</sup> Писмо на председателя на ЕИСК г-н Сері до председателя на Европейската комисия г-н Варгосо във връзка с Европейската социална среща на върха в Прага.

<sup>(2)</sup> Вж. становище относно „Преговори за сключване на нови търговски споразумения: позицията на ЕИСК“, ОВ С 211, 19.8.2008, стр. 82–89 и становището относно „Външното измерение на обновената Лисабонска стратегия“ (все още непубликувано в ОВ).



2.5 ЕИСК подчертава, че е важно да се изяснят настоящата ситуация и възможните бъдещи перспективи на основните производствени сектори, на услугите, и по-специално на туризма, като се имат предвид различните тясно свързани помежду им основни аспекти:

— **международно измерение:** кризата се развие в свързани международни вериги, които можеха да използват иновативни инструменти, избягвайки изцяло контрола на регулаторните инструменти на отделните пазари и на международния пазар като цяло, и се насложи към процеса на адаптиране на Европа към цялостен сценарий, според който през 2020 г. държавите от групата BRIC <sup>(1)</sup> ще достигнат, дори ще надхвърлят дял от 30 % от световния БВП;

— **институционално измерение:** националните, регионалните и международните институционални механизми за управление се оказаха съвсем недостатъчни, за да бъдат по-рано открити „заболяванията“, да бъдат определени предварително средства и инструменти за спиране на верижната „зараза“ в отделните регионални и национални икономики и да се развият „антитела“, способни на ограничат пораженията;

— **социално измерение:** през март 2009 г. равнището на безработицата в еврозоната достигна 8,9 % (7,2 % през март 2008 г.) и 8,3 % в ЕС-27 (6,7 през март 2008 г.), докато равнището на безработица при младите хора под 25 години беше 18,1 % в еврозоната и 18,3 % в ЕС-27 <sup>(2)</sup>;

— измерение „реална икономика“: спадът на промишленото производство в ЕС-27 през декември 2008 г. в сравнение със същия месец на 2007 г. е бил 12,8 %, а в строителството - 6,7 %; търговията в Общността е намаляла с 13,7 %, а износьт на Общността в секторите за производство - с 5,8 % <sup>(3)</sup>. Производственият спад засегна по-специално химическия и текстилният сектор, сектора на моторните превозни средства и на металите, а износьт силно намаля в сектори като автомобилния, химическия, телекомуникационния, в сегмента на радиотелевизионното оборудване, а по отношение на услугите – в туристическия сектор <sup>(4)</sup>;

— **екологично измерение:** енергийната ефективност, борбата с изменението на климата и устойчивото използване на ресурсите са предизвикателства, които трябва да бъдат посрещнати незабавно с цел съхраняване и развитие на планетата и в частност на Европа, здравето на нейните граждани, опазването на екосистемата и икономиката като цяло със значително въздействие върху нейната конкурентоспособност, като по-специално се определи ясна, стабилна и хармонизирана регулаторна рамка.

### 3. Международно измерение

3.1 През четвъртото тримесечие на 2008 г. БВП в САЩ е

<sup>(1)</sup> BRIC: Бразилия, Русия, Индия и Китай.

<sup>(2)</sup> Eurostat STAT 30.4.2009 г.

<sup>(3)</sup> SEC(2009) 353.

<sup>(4)</sup> Световната организация по туризъм към ООН: „World Tourism Barometer“ (Барометър на световния туризъм), том 7, № 2 – юни 2009 г.

намалял с 1 % след 0,1 % спад през предходното тримесечие. През четвъртото тримесечие на 2008 г. БВП в Япония е намалял с 3,3 % след спад с 0,6 % през предходното тримесечие. През четвъртото тримесечие на 2008 г. БВП в еврозоната е намалял с 1,5 процента, след спад с 0,2 % през предходното тримесечие <sup>(5)</sup>.

3.2 Равнището на безработицата нараства бързо и според ОИСР в края на 2010 г. се очаква да достигне близо 12 %. В същото време заплатите се увеличават по-бавно или остават непроменени.

3.3 Както подчертава Комисията <sup>(6)</sup> „докато отпускането на заеми бъде оскъдно, усилията за стимулиране на търсенето и на доверието на потребителите ще бъдат спъвани (...). Кризата е глобална и възстановяването няма да бъде пълно, докато основните участници в световната икономика не започнат отново да отбелязват растеж и да търгуват заедно“.

3.4 На същото мнение е и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП): „Вероятно икономическото положение ще се влоши и ще се подобри, само ако коренно се промени начинът на мислене: далеч от успокояващата, но нереалистична представа за завръщане към „запазване на статуквото“ ние се нуждаем от нова икономическа реалност, инвестирайки в хората, иновациите и устойчивото развитие. Нуждаем се също така от преразглеждане на ролята на правителството:“

— в регулирането на пазарите;

— в обществените услуги;

— в борбата срещу разликата в трудовото заплащане <sup>(7)</sup>.

3.5 Във връзка със срещата на Г-20, която се състоя в Лондон на 18 март 2009 г., Европейската федерация на предприемачите (BusinessEurope) подчерта, че „световната криза оказва разрушително въздействие върху предприятията, тъй като основните двигатели на растежа са засегнати от ограниченията върху достъпа до финансови средства. (...) Необходим е икономически стимул, за да не се допусне световен икономически колапс“ <sup>(8)</sup>.

### 4. Институционално измерение

4.1 Развива се все по-широк консенсус и все по-засилено сътрудничество, за да бъдат предприети изключителни мерки и се дадат спешни политически отговори, надхвърлящи съществуващите правила, с цел на всяка цена да бъдат предпазени предприятията, секторите за производство, производствените дейности и услугите, заетостта, доходите и потреблението на семействата.

<sup>(5)</sup> През първото тримесечие на 2009 г. БВП намаля с 2,5 % спрямо предходното тримесечие. През май 2009 г. промишленото производство на ЕС намаля с 15,9 % спрямо предходната година (преработвателната промишленост намаля с 16,8 %) – Вж. SEC 2009/1088 - 20.7.2009 г.

<sup>(6)</sup> COM(2009) 114.

<sup>(7)</sup> Вж. обобщеното представяне на резолюцията на ЕКП относно План за европейски подем (5.12.2008 г., <http://www.etuc.org/>).

<sup>(8)</sup> Вж. бележката на BusinessEurope от 17.3.2009 г., изготвена с оглед на Икономическата среща на върха на Г-20 (18.3.2009 г., [www.business-europe.eu/](http://www.business-europe.eu/)).

4.2 Политиката, насочена към ограничаване на последиците от кризата върху икономиката, заетостта и социалната сфера, прехвърляйки върху съседите натрупаното вътрешно напрежение, е не само неправилно решение на проблема, но има опасност да тласне икономиките към национализъм и протекционизъм, които биха разрушили трудно изградените през последните години рамки на международно сътрудничество и регионална интеграция в Европа и света.

4.3 ЕИСК счита, че основни и безспорни елементи на всяко действие срещу сегашната криза са:

— **създаване** на нова рамка за международно и световно сътрудничество, на основата на прозрачни правила, която да даде възможност за превантивно елиминиране на „заболяванията“, дори ако са в латентно състояние, в международната икономическа, парична и финансова система, като се запази пълната свобода на обмен в международната търговия;

— незабавно **проучване** на възможностите за нов социален договор с финансовия сектор и значително пререгулиране и по-добър надзор на международния финансов пазар, както и по-добър публичен контрол над програмите за възстановяване, за да се гарантира, че финансовата подкрепа ще стигне до работниците, потребителите и предприятията, като се запази свободната международна търговия;

— **запазване** на основите на ЕС по отношение на:

— единството на европейския пазар;

— свободното движение на хора, стоки, капитали и услуги;

— развитието и пълното прилагане на общите политики и в частност на политиката на конкуренция;

— свободата на предприемачеството и запазването на европейския социален модел.

— **прилагане** на координирани, пропорционални, прозрачни и прогресивно намаляващи във времето публични мерки, за да се намалят системните рискове;

— **запазване** и подобряване на конкурентоспособността и стабилността на секторите за производство и услуги в Европа;

— **укрепване** на икономиката, основана на знанието;

— **подобряване** на уменията на човешките ресурси, в това число на мениджърите;

— **повишаване на качеството** на продуктите и процесите, насочени към опазването на околната среда, енергийната ефективност и използването на материалите, и осигуряване на рамкови условия за тяхното разпространение на пазара;

— **подкрепа** за развитието на „териториална социална отговорност“ (ТСО);

— **предотвратяване на увеличаването** на административната и регулаторна тежест за европейските предприятия;

— **развиване** на координиран подход по отношение на IPR <sup>(1)</sup>;

— **подобряване на достъпа до кредитиране, по-специално за МСП.**

4.4 ЕИСК е убеден, че настоящата криза трябва да доведе до институционален скок към по-голяма икономическа интеграция, насочена към качествено развитие на икономиката, към повече и по-добри работни места.

4.5 ЕИСК счита обаче, че още по-необходим е качествен скок към по-голяма политическа интеграция на континента, и смята, че тя е единственият начин да се постигне компромис между егоизма и националните приоритети, към едно общо бъдеще.

4.6 ЕИСК е убеден, че на основата на подновяването на европейския проект, в духа на идеите на Жан Моне при подписването и прилагането на Парижкия договор, който постави началото на ЕОВС, е възможно отново да се изградят основите на подем на европейската икономика.

4.7 Необходимо е бързо да се завърши процесът на ратифициране на Договора от Лисабон, за да се гарантира една архитектура на европейския проект, която да даде възможност на Европа да реагира с по-добре координирани политики.

## 5. Социално измерение на кризата: въздействие върху работниците, предприятията и семействата

5.1 През последните месеци станахме свидетели на драстично увеличаване на броя на реструктурираните предприятия. Много предприятия стартираха планове за уволнения със сериозни социални последици, включително за бъдещето на младите хора <sup>(2)</sup>. Други обявиха фалит.

<sup>(1)</sup> IPR - International Product Regulations (международно регламентиране на продуктите).

<sup>(2)</sup> През първото тримесечие на 2009 г. в ЕС-27 безработицата сред младите хора достигна 18,3 % или 5 милиона безработни младежи – EUROSTAT 23.7.2009 г.

5.2 ЕИСК е убеден, че човешките ресурси ще бъдат ключов елемент в подема на конкурентоспособността на ЕС, както по отношение на способностите и квалификацията на работната ръка, така и на новия модел на мениджърско управление.

5.3 Според ЕИСК инвестирането в работна ръка и поддържането на заетостта са от съществено значение за насърчаването на конкурентоспособността на европейската индустрия, както по отношение на квалификации и нови умения на работната сила, така и на нови модели на социална отговорност на предприятията <sup>(1)</sup>.

5.4 Предвид мащаба на кризата, програмите за обучение/труд, насочени към сектори, характеризиращи се с растеж, като например възобновяемите енергийни източници, би трябвало бързо да бъдат предоставени на разположение на пострадалите от рецесията работници.

5.5 Би трябвало да се предприемат мерки в подкрепа на потреблението на семействата, които да бъдат насочени и към стимулиране на търсенето <sup>(2)</sup>.

## 6. Измерение на реалната икономика: подем на секторите за производство и услуги

6.1 **Деиндустриализация.** Може би през последните години, особено в началото на века, Комисията и много от държавите-членки обръщаха по-малко внимание на промишлената и производствената политика, като даваха предимство на богатството, произтичащо от развитието на сложните финансови системи, подкрепяни от предимно северноамерикански модели.

6.2 През 2005 г. ЕС прие насоки на европейската интегрирана промишлена политика, основани на комбинация от секторни и хоризонтални инициативи. Последва средносрочен преглед през 2007 г. като принос към Стратегията на ЕС за растеж и заетост <sup>(3)</sup>. През 2008 г. ЕС прие също така план за действие за устойчива промишлена политика <sup>(4)</sup>, по който ЕИСК вече изрази своята позиция <sup>(5)</sup>.

6.3 Решаващото значение на социално отговорните и конкурентоспособни предприятия, на предприятията на социалната икономика и на все по-квалифицирания и целенасочен труд трябва да бъде отправна точка на политиките за подем на секторите за производство и услуги.

<sup>(1)</sup> Това ще стане още по-трудно, тъй като ще трябва да се отчита и въздействието върху МСП на предвиденото в споразумението „Базел II“ съотношение между фондовете за рисков капитал и заемите. Следва да бъдат предприети мерки на равнище ЕС, за да се види как тези ефекти биха могли да бъдат смекчени.

<sup>(2)</sup> Вж. показателя „доверие на потребителите“ (фиг. 6), в резултатите от анкетата, проведена сред ръководителите на предприятия и потребителите, „Business & Consumer Survey Results“, ГД „Икономически и финансови въпроси“, юни 2009 г.

<sup>(3)</sup> COM(2007) 374 окончателен.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 397 окончателен.

<sup>(5)</sup> Вж. становище относно „План за действие за устойчиво потребление и производство“, ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 46–49

6.4 Лисабонската стратегия трябва да запази доверието към себе си. Държавите-членки и институциите на ЕС трябва да покажат способността си да адаптират политиките към новия контекст, като определят ясни приоритети и нови методи за стратегията „след Лисабон“, която предстои да бъде изготвена през следващите месеци. Необходимо е да се ускорят реформите, като се определят ясни и точни приоритети с осъществими пътни карти, които подлежат на проверка.

6.5 Според ЕИСК развитието на европейските сектори за производство и услуги би трябвало да се извърши чрез подобряване на процесите и на продуктите. ЕИСК призовава ЕС да предприеме енергични мерки във връзка с този въпрос.

6.6 Според ЕИСК тази индустриална стратегия би трябвало да включва:

— **големи инвестиции в нови сгради и в преустройването на стари сгради в устойчиви**, по-специално обществените и промишлените сгради <sup>(6)</sup> с използване на материали със слаба проводимост като многослойно стъкло и керамика с цел намаляване на потреблението;

— **големи инвестиции в подкрепа на енергийната ефективност**, увеличаване на способността за произвеждане на енергия от възобновяеми източници и развитие на технологии за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub>;

— **инвестиции в програми за транспорт с по-слабо въздействие върху околната среда**, по-локализирано производство, по-добро управление на отпадъците, в съответствие с Европейската инициатива за екологично чисти автомобили, предложена от Комисията <sup>(7)</sup>;

— **по-голям достъп на сектора за производство до инвестиционните фондове**, подкрепяни от правителството за подпомагане на иновациите и проектиране на „чисти“ технологии и процеси в автомобилния и металургичния сектор, който да допълни и засили възможностите на предложената от Комисията инициатива „Фабрики на бъдещето“ <sup>(8)</sup>;

— **насърчаване на мрежовите материални и нематериални инфраструктури** на европейско равнище и в частност на разпространението на ширококоловите информационни технологии заедно със засилване на европейската инициатива „i2010“; това са разумни инвестиции и инфраструктури, с които се цели насърчаване на интеграцията в разширения ЕС.

<sup>(6)</sup> Съвместен доклад за заетостта за 2008–2009 г., Съвет по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, 9 март 2009 г.

<sup>(7)</sup> Вж. COM (2008) 800, „Европейски план за икономическо възстановяване“.

<sup>(8)</sup> Пак там.

6.7 Необходимо е да бъде разгледано специфичното положение на МСП, по-специално що се отнася до липсата на достъп до кредити и заеми. Понастоящем предназначенията за МСП фондове не постигат целите си.

6.8 Съобщението „Small Business Act“, по което Комитетът вече изрази своята позиция <sup>(1)</sup> „не е на висотата на поставената цел, особено в контекста на настоящите икономически и финансови трудности“, тъй като не предвижда необходимите финансови средства. Въпреки това е важно да се осигури пълно, своевременно и систематично прилагане на стратегията, изложена в „Small Business Act“ в държавите-членки.

6.9 Освен достъпът до кредити, от решаващо значение, още повече в сегашната ситуация, както на няколко пъти потвърди Комитетът, са следните мерки:

— приемането на статута на европейското частно дружество, от който МСП <sup>(2)</sup> имат спешна необходимост и който следва да защита правата на работниците;

— преразглеждане на общностната директива относно борбата със забавяне на плащанията;

— насърчаването на промишлените зони като двигател на развитието на територията със създаване на „функционални производствени клъстери“ на европейско равнище, особено полезни за секторите за производство и услуги;

— създаване на общностни инициативи за „напътстване“ на новите МСП и новосъздадените предприятия, с цел да се увеличи броят на успешните предприятия, както и техният достъп до международните пазари;

— постоянен преглед на равнището на уязвимост на сектора с цел да се предотвратят „неуспехите на пазара“ и да се разработват положителни концепции за развитие с поглед към бъдещето.

6.10 Що се отнася до специфичните сектори, след широко обществено допитване Комисията вече определи серия от сектори за производство, върху които трябва да се съсредоточат дейности за стимулиране и съживяване. За началната фаза на инициативата „Водещи пазари“ <sup>(3)</sup> бяха определени шест пазара:

— електронно здравеопазване;

— защитни текстилни артикули;

— устойчиво строителство;

— рециклиране;

<sup>(1)</sup> Вж. Становище на ЕИСК, ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 30.

<sup>(2)</sup> Вж. Становище на Комитета относно „Достъп на МСП до европейски правен статут“ (ОВ С 125, 27.5.2002 г., стр. 100).

<sup>(3)</sup> COM(2007) 860.

— биопродукти;

— възобновяеми енергийни източници.

6.11 Използваният от Комисията метод би трябвало да се приложи и в други сектори. Следователно би следвало да бъдат определени секторите, в които съгласувани действия, посредством ключови политически инструменти и рамкови условия, както и засилено сътрудничество между главните заинтересовани страни, са в състояние да ускорят развитието на пазара, без да пречат на динамиката на конкуренцията <sup>(4)</sup>. Същото може да се каже за развитието на европейската отбранителна промишленост, която би трябвало да бъде предмет на по-координирана европейска политика след създаването на Европейската агенция по отбрана и напредъка по въпроса за общата сигурност <sup>(5)</sup>.

6.12 За да бъде ефикасна европейската индустриална политика, е необходимо да се отчита специфичния контекст на отделните сектори: от сектора на моторните превозни средства (автомобили, камиони, мотоциклети <sup>(6)</sup>), химическия сектор, сектора на корабостроенето до въгледобивната промишленост и черната металургия, строителството, стъklarството и керамиката, производството на цимент, текстила и облеклото, хранително-вкусовия сектор, металургичния, машиностроителния и електро-механичният сектор, авиационния сектор, информатиката и телекомуникациите, енергийния сектор, здравните услуги и т. н.

6.13 ЕИСК счита също така, че за да се подкрепят иновациите, от съществено значение е по-нататъшното развитие на създадените нови инструменти на индустриалната политика, като например съвместните технологични инициативи, иновативните обществени поръчки и плана за действие за устойчиво производство и потребление.

6.14 ЕИСК счита, че е необходимо да се ускори и либерализацията на пазара на услугите, по-специално що се отнася до предоставяните от свободните професии услуги и все още съществуващите ограничения по отношение на тарифи и *numerus clausus*.

6.15 ЕИСК настоятелно приканва към действия на общностно равнище в подкрепа на сектора на бизнес услугите, чрез развитие на иновативни услуги и съдържания, които да са от полза за гражданите, потребителите, работниците и предприятията, ускоряване на дигитализацията и на разпространението на широко-лентовите мрежи, и премахване на бариерите пред електронното управление и оперативната съвместимост на системите.

6.16 ЕИСК счита, че в отношенията с останалия свят общата външна политика трябва да стане по-силна и по-категорична.

<sup>(4)</sup> Съвет по конкурентоспособност, 4.12.2006 г.: Заключение относно политиката на иновации и конкурентоспособност.

<sup>(5)</sup> Вж. становища относно „Трансфери на продукти, свързани с отбраната“ и относно „Европейската отбрана“ (публикувани съответно в ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 109 и ОВ С 10, 14.1.2004 г., стр. 1).

<sup>(6)</sup> Конкретно секторът за мотоциклети в ЕС би трябвало да може да се възползва от система за подкрепа и стимули на държавите-членки, сходна с тази, въведена за автомобилния сектор, тъй като също е засегнат от настоящата икономическа криза.

## 7. Измерение на устойчивостта на развитието

7.1 ЕИСК е подкрепял <sup>(1)</sup> и продължава да подкрепя инициативите за развитие на политики на устойчив добив, производство и потребление, напълно интегрирани с другите политики на Общността, за да се превърнат потенциалните предизвикателства в конкурентни възможности.

7.2 ЕИСК е убеден, че действията на ЕС трябва да продължат да бъдат насочени към амбициозни цели, подкрепяни от законодателни и финансови инструменти, които обаче да не пречат

на конкурентоспособността на Европа, водейки до увеличаване на тежестите за предприятията и гражданите, а да благоприятстват най-добрите практики и процесите на иновации и технологични подобрения.

7.3 ЕИСК припомня, че е важно да се предприемат подходящи инициативи, за да може ЕС да играе водеща роля на международната сцена в областта на енергийната ефективност, увеличаването на капацитета за производство на енергия от възобновяеми източници и разработването на технологии за улавяне на CO<sub>2</sub>.

Брюксел, 1 октомври 2009 година.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Становище на Комитета относно „Екологични методи на производство“ (ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 1).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Труд и бедност: към безусловно необходим цялостен подход“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/С 318/10)

Докладчик: г-жа **Nicole PRUD'HOMME**

На 26 февруари 2009 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:

*„Труд и бедност: към безусловно необходим цялостен подход“.*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 септември 2009 г. (докладчик: г-жа Nicole PRUD'HOMME).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември 2009 г. и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 173 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

## 1. Препоръки

Бедността сред работещите, както при наетите, така и при някои самостоятелно заети лица, е сложен въпрос с много взаимосвързани критерии. Един цялостен подход следва за позволи приемането на ефективни механизми за преодоляване на предизвикателствата.

1.1 В центъра на европейския проект да залегне постигането на целта за качествена заетост за всички.

1.2 Въпросът за работещите бедни да се поставя като редовна тема за обсъждане в рамките на европейския социален диалог.

1.3 Бързо да се завърши изготвянето на инструменти за опознаване на темата, за да се оценяват все по-точно ситуацията по отношение на техните разлики и прилики в европейски мащаб.

1.4 Да се проучват и създават нови възможности за съчетаване на социална закрила и заетост, които да позволяват най-вече да се гарантират достойни доходи за всички работници и да се създадат по този начин условията за посрещане на основните нужди (жилища, здравни грижи, образование за тях и за децата им, и др.).

1.5 Да се гарантира ефективно начално и продължаващо обучение за качествени работни места. Да се предприемат мерки на различни равнища (национално, регионално) с цел създаването на среда, която предотвратява преждевременното напускане от страна на младите.

1.6 Да се продължат усилията и дебатите относно гъвкавостта и сигурността, за да се намери ново равновесие между гъвкавост (необходима на предприятията) и действителни средства за повече сигурност (защита за работниците), които да спират увеличаването на броя на работещите бедни и да целят изкореняване на това явление.

1.7 В рамките на 2010 г. обявена от Комисията за „Европейска година на борба срещу бедността и социалното изключване“ да се предвиди информиране и мобилизиране по тези въпроси на равнище Европейски съюз, както и на равнище държави-членки.

## 2. Контекст

2.1 На равнище Европейски съюз бяха развити редица научни дейности, предложения и иновации, които, насочени към „работещите бедни“, показват, че трудовата дейност не е непременно защита срещу бедността, особено в настоящия социално-икономически контекст.

2.2 В своето „Предложение за Съвместен доклад относно социалната защита и социалното приобщаване за 2009 г.“<sup>(1)</sup> въз основа на новите национални стратегически доклади Комисията уточни до каква степен са важни темите за работещите бедни и за качествените работни места. Темата и конкретните проблеми, които тя поставя, са в основата на безпокойствата и действията, провеждани на равнище Общност по отношение на „активното приобщаване“. Двойната цел тук е да се води борба с обедняването и да се подкрепя развитието на качествени работни места за всички.

2.3 Темата става особено важна в условията на кризата: значително нараства безработицата и се увеличава натискът върху публичните финанси. Необходимо е обаче да се абстрахираме за момент от непосредствената обстановка, за да я анализираме не само като тема, която, разбира се, трябва да бъде разглеждана в контекста на настоящите извънредни обстоятелства, но и като структурна тема в сърцевината на желаните положителни промени в областта на социалната закрила и политиката по заетостта в средносрочен и в дългосрочен план.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 58 окончателен.

2.4 Комисията, която работи по изготвянето на документ относно труда и бедността, обяви 2010 г. за Европейска година на борба срещу бедността и социалното изключване. В действителност, близо 80 милиона души в ЕС, тоест 16 % от неговите жители, са пряко засегнати от бедността. Значителен брой сред тях се намират в положение на „бедност сред работещите“, 8 % от работещите живеят под прага на бедността<sup>(1)</sup>.

2.5 В своето становище относно „Европейската година на борбата с бедността и социалното изключване (2010 г.)“<sup>(2)</sup> Комитетът уточни, че за да се даде пълна представа за това явление, в допълнение към обичайния показател за относителна парична бедност, са необходими и други показатели за бедността, показващи нейната устойчивост и реалните лишения. Независимо от техническите тънкости, сравнимостта, която вече е възможна благодарение на европейско съгласие за едно определение, очертава ясна картина на тенденциите.

### 3. Определение

3.1 Когато говорим за „работещ беден“, първо трябва да обясним и двете думи, а именно „работещ“ и „беден“. „Бедността“ на един работник, от една страна зависи от личния доход, който е получил за срока на своя трудов договор (възнаграждение за труда), а от друга – от общите материални ресурси на семейството му. Трудът представлява индивидуална професионална дейност. Бедността е недостатъчност на средствата на домакинството за покриване на нуждите като цяло. В някои случаи човек може бързо да изпадне от положение и/или впечатление, че не е беден, в положение на бедност.

3.2 Бедността се определя на равнище домакинство, докато трудовата дейност се определя на равнище отделен човек. Следователно смесваме две равнища на анализ. Бедността сред работещите зависи на първо място от състоянието на заетостта и от характеристиките на заетостта на отделните хора, и след това – от жизненото равнище на домакинството, към което те принадлежат. Тази двойна оценка води до затруднения. Човек може да е много ниско заплатен, но да не се числи към бедните (тъй като другите семейни ресурси са по-големи). И обратно, някой може да бъде смятан за беден, въпреки че получава възнаграждение, близо до средната месечна заплата в страната, считано като достатъчно в рамките на обществото, към което принадлежи. Друг може да е търсещо работа лице (безработен) и да получава обезщетения далече по-високи от прага на бедността. И обратно, човек може да е много активно зает, но много ниско заплатен, да издържа много лица и поради това да се намира под прага на бедността.

3.3 В следствие на това може да се каже, че политическият аспект на въпроса за работещите бедни изисква той да бъде разглеждан едновременно от гледна точка на политиката по заетостта, политиките за социално осигуряване и подпомагане и семейната политика.

3.4 В рамките на европейската стратегия за заетостта, която е част от Лисабонската стратегия, намаляването на броя на работещите бедни стана приоритет на Съюза. Ето защо от 2003 г. насам трябваше да се създаде показател за оценка и сравнение.

През юли 2003 г. в рамките на своята работа, свързана с общностния процес на социално приобщаване, Комитетът „Социална закрила“ на Европейския съюз прие общ показател за оценка на дела на „работещите бедни“ в ЕС, както и на някои от основните им социално-демографски характеристики.

3.5 Според определението на Комитета „Социална закрила“ работещи бедни са лицата, които през повечето време на съответната година „основно са били на работа“ (като наети или като самостоятелно заети) и са живели в домакинство, в което общият доход е по-нисък от 60 % от националния средностатистическия доход. Те трябва да са били на работа през повече от половината от годината. Показателят „риск от обедняване на работещите“ определя като работещо всяко лице, което е било на работа най-малко седем от дванадесетте месеца от съответния период<sup>(3)</sup>.

### 4. Статистическа оценка

4.1 В края на 2008 г. Комисията публикува своя годишен доклад относно социалните тенденции в държавите-членки в рамките на общите цели на стратегията на Съюза в областта на социалната закрила и социалното приобщаване (вж. приложението)<sup>(4)</sup>. От него става ясно, че в края на 2006 г. 16 % от европейците са били изложени на риск от бедност. В ЕС 8 % от работещите живеят под прага на бедността. Цифрите варират между 4 % или по-малко (Чешка република, Белгия, Дания, Нидерландия и Финландия) и 13 % или 14 % (съответно в Полша и Гърция)<sup>(5)</sup>. Бедността сред работещите е свързана с ниските заплати (дефинирани като заплати, които са по-ниски от 60 % от средната работна заплата), с ниското ниво на квалификация, с несигурните форми на заетост, със слабото заплащане на някои самостоятелно заети лица и с често наложена работа на непълнен работен ден. Тази форма на бедност е също така свързана с икономическия статут на другите членове на домакинството. В домакинствата с деца, отбелязва Комисията, само един доход вече не е достатъчен, за да предпази семейството от бедност.

4.2 Показателят за относителна парична бедност често е критикуван, защото не отчита реално различните форми на нищетата. Бедността поради ниски доходи естествено е само един елемент на бедността. В ЕС се разработват други показатели, които ще дадат различна и допълнителна представа за състоянието на бедността.

<sup>(3)</sup> За повече подробности и значителни разработки вж. Guillaume Allègre, «Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis» („Работещите бедни в ЕС: проучвателен сравнителен анализ“), Работен документ на Френската обсерватория на икономическата обстановка (OFCE), № 2008-35, ноември 2008 г.; Sophie Ponthieux, „Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité“ („Работещите бедни като статистическа категория. Методологични трудности и изследване на едно понятие за бедността, въпреки доход от трудова дейност“), Работен документ на Френския национален институт по статистика и икономически изследвания (INSEE), № F0902, март 2009 г.

<sup>(4)</sup> Съвместен доклад относно социалната закрила и приобщаването. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/joint\\_reports\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm). Вж. всички данни и всички досиета, свързани с работата на отворения метод на координация: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/the\\_process\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm). За близка европейска перспектива с картина на ситуацията и на безпокойствата в някои държави на Съюза, вж. Hans-Jürgen Andreß, Henning Lohmann (dir.), The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization („Работещите бедни в Европа. Заетост, бедност и глобализация“), Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

<sup>(5)</sup> Уточняваме, че паричната бедност се измерва в съответствие с националните скали. Ако прагът на бедността беше европейски, класацията на държавите би била коренно различна.

<sup>(1)</sup> Евростат, „Статистиката на фокус“ 46/2009.

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК от 29.5.2008 г. относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета относно Европейската година на борбата с бедността и социалното изключване (2010 г.)“, докладчик: г-н Pater, съдокладчик: г-жа Koller (ОВ С 224 от 30 август 2008 г.).

4.3 Редом с измерването на паричната бедност се разработват показатели за измерване на бедността, свързани с „условията за живот“. В европейски мащаб по този начин се измерват „материалните лишения“ (вж. Приложението). Показателят отчита процента на лицата, живеещи в домакинства, които не разполагат с поне три от следните девет елемента: 1) възможност да покриват непредвидени разходи, 2) едноседмичен отпуск годишно, 3) възможност да обслужват своите заеми, 4) едно ядене с месо, пиле или риба най-малко на два дни, 5) жилище с подходящо отопление, 6) пералня, 7) цветен телевизор, 8) телефон, 9) личен автомобил. Разбира се, като показатели всички тези елементи на материални условия са спорни. Но ако се разгледат като цяло, дават интересна картина. При процента на лишенията се наблюдават големи отклонения, от 3 % в Люксембург до 50 % в Латвия. Тези отклонения са много по-големи, отколкото отклоненията в паричната бедност (от 10 % до 21 %).

4.4 Подходът на основата на материалните лишения променя коренно класирането на държавите-членки, когато става дума за бедност. Но тук става въпрос за бедност по принцип, а не само за работещите бедни. Скоро ще бъдем в състояние да дадем информация какво е положението на работещите бедни във всяка държава във връзка с материалните лишения. Тъй като по принцип проблемът на работещите бедни не произтича само от ниските доходи, а е и въпрос за качество на живот (професионален, семеен, социален).

## 5. Фактори за бедността сред работещите

5.1 Един от ключовите фактори, които водят до бедност сред работещите, е несигурността на статута на работника. Много участници, сред които и Европейската конфедерация на профсъюзите и европейските профсъюзи, се безпокоят от нарастващата несигурност на труда. При над 19,1 милиона срочни договора (<sup>1</sup>) и близо 29 милиона фиктивни самостоятелно заети лица (главно в строителството и благоустрояването), това са около 48,1 милиона работници, чийто статут се характеризира с известно равнище на нестабилност. Разбира се, тази група от хора е много нееднородна в отделните държави и още повече като съотношение между държавите, но мащабът на проблема трябва да се измери, като се вземат предвид десетките милиони работещи, изправени пред някои форми на несигурност, които могат да ги доведат до бедност сред работещите.

5.2 Работодателите подчертават сложността на въпроса за работещите бедни, като най-напред изтъкват връзката между риска от изпадане в бедност и образователния ценз. Системите за образование и обучение трябва да бъдат по-ефикасни и справедливи. Освен това е важно „трудът да бъде доходоносен“ (<sup>2</sup>), за да се постигне ефикасно равновесие между фискалните режими и системите за социална сигурност.

(<sup>1</sup>) Европейска анкета за работната сила – резултати за 2008 г.; [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF) (на английски език).

(<sup>2</sup>) „Да направим труда доходоносен“ – проучване, проведено от Комитета по заетост и Комитета по социална закрила относно взаимодействието между фискалните системи и системите за социална сигурност. Вж. още становището на ЕИСК „Социална закрила – как да направим труда доходоносен“, докладчик г-жа St Hill (ОВ С 302 от 7 декември 2004 г.).

5.3 Бедността сред работещите се дължи на ниското възнаграждение на труда (което е често неадекватно по отношение на извършените задачи) и на изменението на семейния модел. Тенденциите в развитието на семейния живот, които се наблюдават в различна степен в различните държави-членки, навсякъде се отличават с нарастваща несигурност, все повече раздели и с нарастване на броя на самотните родители, разчитане на една единствена дейност и са все по-изложени на риска от обедняване. В *Съвместния доклад на Комисията относно социалната закрила и социалното включване от 2007 г.* (<sup>3</sup>). вече беше посочено, че макар и заетостта да е най-добрата защита срещу бедността, тя не може да бъде единственото спасение. Ето защо трябва да се предприемат или засилят някои мерки, свързани със солидарността, по отношение на семействата, на жените, младите хора, студентите, хората с увреждания и възрастните хора, мигрантите, най-уязвимите категории. Освен това трябва да се подчертае доколко бедността сред работещите е определяща за бедността на децата.

5.4 Повишаването на разходите за транспорт, жилище, здравни грижи и др. поставя работниците в положение на несигурност. То засяга по-специално работниците, които получават заплата, близка до минималната, и по-бедната част от средната класа, тъй като най-често те се намират в периферията на зоните за заетост.

5.5 Бедността сред работещите може да се дължи на ниското равнище на професионалните умения или на ниския образователен ценз, на недостатъчна квалификация за работа срещу подходящо възнаграждение или на неподходящи условия на труд. Уязвимите групи най-често са възрастните работници, младежите, жените, многодетните семейства, хората с увреждания, работниците прекъснали рано образованието си и мигрантите. Също така е много важно да се гарантират на всеки човек с увреждания условия на прием, адаптирани към заетостта, както и да се осигури на всяко дете добър старт в живота посредством ранно предучилищно образование, но и като се търси решение на проблема с ранното отпадане от училище, чието равнище, което в момента в Европа е 15 %, е все още твърде високо.

5.6 Всъщност, и най-често, бедността сред работещите е следствие на ниското равнище на заетост. Бедността сред работещите, както при наетите, така и при някои самостоятелно заети лица, е сложен въпрос с много взаимосвързани критерии. Следва да бъде възприет цялостен подход на намирането на ефективни механизми за преодоляване на предизвикателствата. Без глобални политики за растеж и адаптиране към глобализацията (а сега и за възстановяване в условията на кризата) не може да има ефикасни програми за борба с бедността сред работещите.

## 6. Предложения за глобален подход в борбата срещу явлението „работещи бедни“

6.1 За да се борим срещу явлението „работещи бедни“, на първо място трябва да разсъждаваме в макроикономически план. Всъщност отделните конкретни мерки не могат да блокират сериозно динамиката, по-специално в контекста на кризата. Заетостта и самостоятелната заетост, по-точно качествената заетост за всички, трябва да бъде приоритет на всички европейски институции.

(<sup>3</sup>) [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/joint\\_reports\\_fr.htm#2007](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2007).



6.2 *Надеждни показатели.* Трябва да продължи динамиката на създаване на общи и надеждни показатели по отношение на работещите бедни. Голям напредък беше постигнат благодарение на европейските инвестиции и на отворения метод на координация. Затова е важно отсега нататък да се направи нещо повече и да се обогатят знанията въз основа на по-пълни данни, като едновременно се отчита делът на работещите бедни, степента на тази бедност и неравенството при разпределението на доходите сред бедните (в държавите и при сравнението между тях).

6.3 В технически план във връзка с тези статистически въпроси е необходимо да разполагаме с национални данни въз основа на национален праг, но също и на изцяло европейски данни въз основа на европейски праг. Това би позволило да се създадат други класификации и други представи, различни от днешната, която се опира на единствения установен показател.

6.4 *Справедливо и достойно възнаграждение, опиращо се на засилен социален диалог.* Борбата с бедността сред работещите трябва също така да включва амбициозна политика по отношение на заплатите. Трябва да се умножат и подкрепят всички инициативи, насочени към формулата: инфлация + съответен дял от увеличението на производителността. Във връзка с това преговорите за договаряне на възнагражденията, крайгълен камък на социалния диалог, трябва да играят първостепенна роля в борбата срещу бедността сред работещите. Когато преговорите протичат добре на секторно, национално и европейско равнище, за предприятията няма истинско финансово въздействие и следователно не се плаща „премия“ за истинския социален диалог. Напредъкът към достоен труд минава през социалния диалог, ангажимента на социалните партньори, отговорността на предприятията и стимулиращи и коригиращи мерки от страна на публичните власти и понастоящем ролята на банките спрямо МСП. Борбата срещу недеklarираната трудова дейност е решаващ фактор в борбата срещу явлението „работещи бедни“, от една страна, тъй като то засяга най-уязвимите групи от населението (мигранти, хора в положение на несигурност), но и защото може да доведе до почти робско положение, противоречащо на Хартата на основните права.

6.5 *Механизми за насърчаване на предприемачеството и самостоятелната заетост:* много предприемачи и самостоятелно заети страдат от бедност сред работещите, особено в началните етапи на създаване на предприятията. Необходимо е да се предвидят механизми за подкрепа, тъй като много от тези МСП впоследствие създават работни места. Въпреки че 80 % от растежа в икономиката се дължи на сектора на МСП, в началото на своята дейност мнозина от предприемачите си определят много ниско или никакво възнаграждение, излагайки семействата си на риск от бедност.

6.6 *Адаптирани системи за обучение.* Обучението през целия живот, по-специално за най-ниско квалифицираните работници, е необходимо условие с оглед подобряване на уменията и достъпа до работно място със справедливо и достойно възнаграждение за тези работници.

6.7 *Адаптирана социална закрила.* Борбата срещу бедността сред работещите включва рационализиране на действащите разпоредби. Услугите на социалното подпомагане трябва да могат да се съчетават по-ефикасно с нови услуги, свързани с грижи за деца и с подпомагане на мобилността (както и работата, така и мобилността трябва да са рентабилни), което да даде възможност на работещите бедни да се върнат към по-добре заплатена работа.

6.8 По отношение на жилищното настаняване, тъй като се оказва, че в някои страни немалка част от бездомните работят, е важно да се използват ресурсите на социалното жилищно настаняване, за да се даде приоритет на онези, които работят, но са застрашени от загуба на работното си място и относителната си стабилност поради лошото качество на своето жилище или поради липсата на жилище.

6.9 *Отчитане на работната среда и на труда.* По-конкретно, тъй като бедността на работещите в значителна степен е свързана с условията на труд, от жизненоважно значение е да се използват свързаните с работната среда лостове: помощите при предпочетена мобилност, предоставяне на храна при коригирани финансови условия, жилищните условия, детските заведения. От друга страна, предприятието, което е предоставило работата, следва да бъде в състояние да разгледа с какви мерки би могло да осигури в трудовите договори на работниците си условия за по-голяма сигурност и как работниците биха могли да развият и повишават квалификацията си.

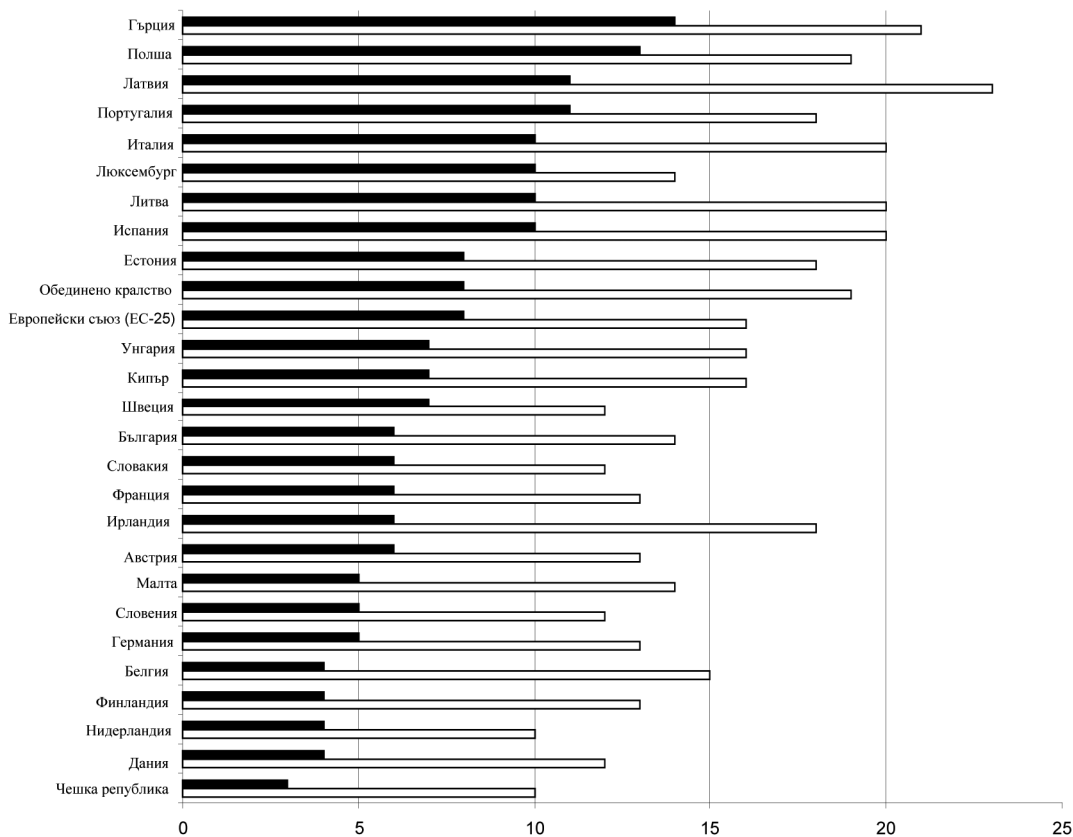
6.10 *Информирание и мобилизиране.* И накрая, в рамките на Европейската година на борба с бедността и социалното изключване е необходимо да се мобилизира общественото мнение и медиите. Като се анализира явлението „работещи бедни“, като се говори за унижителните човешки условия, които то поражда, и се мобилизират европейските граждани, би могло да се сложи край на безизходицата, в която се намират някои работещи и по този начин да се допринесе за възстановяването на уроненото им достойнство. Вместо да говорим със съчувствие, по-добре е да говорим за мобилизиране, за да се гарантира качествена работа за всички и да се насърчава един етически по-извисен европейски социален модел.

Брюксел, 30 септември 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

Приложение

Графика 1: Работещите бедни в Европейския съюз през 2006 г.

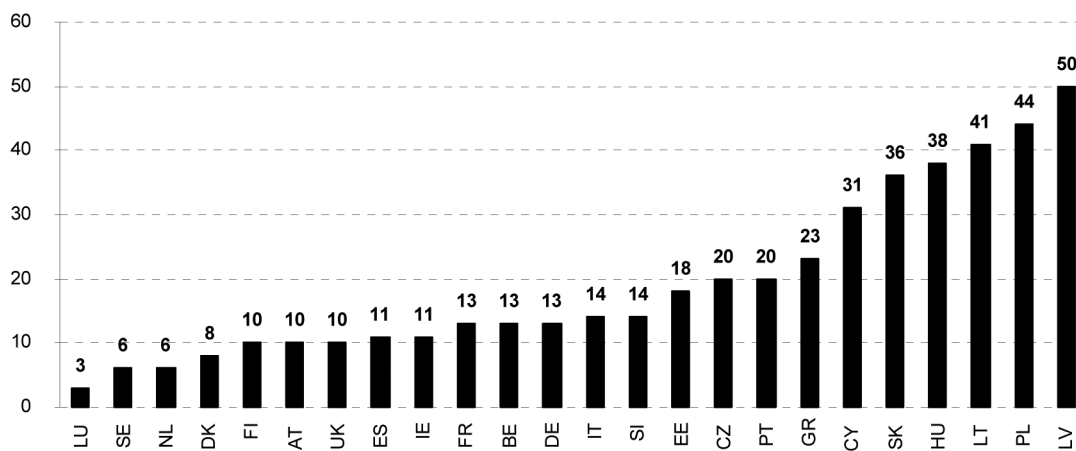


■ Степен на риска от изпадане в бедност след социалните трансфери за работещите  
 □ Степен на риска от изпадане в бедност след социалните трансфери

Източник: Евростат, Статистически данни на ЕС за доходите и условията на живот.

Графика 2. „Материални лишения“ в Съюза

Дял на лицата, живеещи в домакинство, което не разполага с поне три от изброените елементи (през 2006 г. в %)



Източник: Евростат, Статистически данни на ЕС за доходите и условията на живот.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Докладът на групата „de Larosière““ (становище по собствена инициатива)**

(2009/С 318/11)

Докладчик: г-н Lars NYBERG

На 23 март 2009 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

„Докладът на групата „de Larosière“.“

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 11 септември 2009 г. (докладчик: г-н NYBERG).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 152 гласа „за“, 37 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 От 30-те години на миналия век светът не познава финансова и икономическа криза в мирно време с мащабите на сегашната. Въпреки това настоящото становище е насочено изключително към финансовата криза и към възможните действия, чрез които може да се предотврати подобна криза в бъдеще. Това беше задачата на групата „de Larosière“, чийто доклад е предмет на настоящото становище на ЕИСК. Показателен за важността на тези въпроси е фактът, че Европейската комисия вече направи предложения за промени в законодателството на ЕС, например по отношение на агенциите за кредитен рейтинг, различните видове финансови дейности и финансовия надзор – основните въпроси, които групата „de Larosière“ разгледа.

1.2 Излишната ликвидност е била основната причина за кризата, като според групата „de Larosière“ тя се е дължала отчасти на експанзионистичната парична политика в САЩ и на дисбаланси в световната икономика – нещо, което се вижда най-ясно в отношенията между САЩ и Китай. ЕИСК счита, че друго възможно обяснение е промяната в разпределението на доходите – от трудови към капиталови доходи. Разпределението на доходите е станало още по-неравномерно. Най-богатите хора е трябвало да намерят начини за инвестиране на своите нарастващи активи. Тъй като възможностите за реални инвестиции не са нараствали със същия темп, това е довело до натиск върху цените на ценните книжа. Финансовият „балон“ е разглеждан задълбочено в доклада „de Larosière“, но за определянето на нужните политически решения в бъдеще е необходим по-нататъшен анализ.

1.3 ЕИСК приветства направените от Групата 31 препоръки като цяло, но би желал да разшири обхвата на анализа и да направи някои коментари и допълнения към него.

1.3.1 Групата „de Larosière“ препоръчва да се въведат по-високи изисквания за капитала на банките в „добри времена“ и по-ниски изисквания в „лоши времена“. Като се има предвид колко е трудно да се предвидят колебанията в икономическия

цикъл, това предложение може да се окаже рисковано. Едно-временно с това примерът на Испания показва, че система, основаваща се на променливи изисквания по отношение на капитала, може да работи. Затова ЕИСК счита, че преди да бъде приложена, подобна мярка следва да бъде внимателно анализирана, особено по отношение на подходящото време за прилагането ѝ.

1.3.2 ЕИСК смята, че по-високите капиталови изисквания и по-голямата прозрачност при операциите със задбалансови активи са абсолютно задължителни. Испанските власти имат най-строгите правила за регулиране на задбалансовите активи и испанските банки бяха най-слабо засегнати от кризата.

1.3.3 Понякога със „задбалансовите активи“ и с „дружествата със специална инвестиционна цел“ се злоупотребява. Рискови активи се отстраняват от балансните отчети на банките, за да се избегне прилагането на капиталовите изисквания, а понякога и за избягване на данъчното облагане. С оглед на това ЕИСК счита, че са необходими по-стриктни правила.

1.3.4 ЕИСК изразява убеждението, че постигането на по-голяма прозрачност по отношение на рисковете, свързани с банковите активи трябва да бъде едно от основните изисквания в действията, които ще последват доклада. Подобно на Групата, ЕИСК счита, че при продажба на рискови активи банките и финансовите институции следва винаги да задържат част от базисния риск в счетоводните си книги. Присъщите на финансовите продукти рискове трябва да бъдат посочени ясно. Прозрачността по отношение на финансовите продукти е необходима за възстановяването на доверието във финансовите пазари. В този смисъл ЕИСК отново би желал да направи препратка към Испания. Нови инструменти не бива да се използват на финансовите пазари преди да са били проверени от паричен орган. Въвеждането на такива проверки следва да бъде обсъдено. Необходимо е да се вземе решение дали тези проверки ще се извършват на национално равнище или ще бъде необходима обща европейска система. Степента, в която финансовите дейности са трансгранични по своята същност, е аргумент в полза на общата система.

1.3.5 „Паралелната банкова система“ се състои от различни видове нерегулирано кредитиране. Тези нови форми на финансова дейност можеха да се развият извън обхвата на регулаторните органи, като дори не бяха длъжни да спазват изискванията по отношение на резервите. ЕИСК е съгласен, че те също следва да бъдат вкарани в обхвата на регулациите. В доклада се призовава за общи правила за инвестиционните фондове, дефиниции за различните използвани продукти и по-стриктен контрол от надзорните органи. ЕИСК също е съгласен с тези препоръки.

1.3.6 По-стриктните изисквания по отношение на управлението и одита на банките са изключително важни. ЕИСК не смята, че в предложените от групата „de Larosière“ решения се отделя достатъчно внимание на ролята на одиторите. При наличие на ефективно одитиране би било възможно да се намали разпространението на рисковите инструменти. Управленските екипи на финансовите дружества трябва да могат да разчитат на одита при оценката на активите. Ролята на одиторите и на счетоводните методи следва да бъде включена в преразглеждането на Базел II.

1.3.7 В доклада се правят добри препоръки по отношение на схемите за допълнително възнаграждение. Те следва да се поставят в многогодишна рамка и да отразяват реалните резултати, а не да бъдат предварително гарантирани. ЕИСК счита, че е необходимо да се премине от краткосрочно към дългосрочно мислене, като допълнителните възнаграждения не се изчисляват въз основа на спекулативни сделки. Във връзка с това ЕИСК подкрепя идеята за облагане на финансовите операции, приходите от които могат да бъдат предназначени за помощ за развитието. Освен това, следва да се изисква допълнителните възнаграждения да не се основават на общи тенденции, а на това дали финансовата институция е успяла да постигне резултати, които са по-добри от общата тенденция. Освен това би следвало да се помисли за определяне на таван на допълнителните възнаграждения, за да се предотврати дори и самата поява на необузdana склонност към поемане на рискове, каквато допълнителните възнаграждения предизвикват. В рамките на т.нар. стратегия за изход от финансовата криза трябва да се следи гигантските суми, които паричните институции получиха от публичните бюджети, да бъдат върнати, вместо да бъдат използвани за увеличаване на печалбите и на допълнителните възнаграждения.

1.4 Надзорът на финансовите пазари беше главната задача, възложена на групата „de Larosière“. ЕИСК също смята, че надзорът е ключът към предотвратяването на друга финансова криза. Надзорът обаче се нуждае от правила. Затова предложенията за изменение и засилване на правилата, направени в първата част от доклада „de Larosière“ са също толкова важни.

1.4.1 Групата „de Larosière“ отбелязва, че съществува нужда от европейски орган, който да осъществява пруденциален надзор на макроравнище върху финансовата система и да публикува предупреждения за пруденциален риск на макроравнище. Тя препоръчва отговорността за това да се повери на ЕЦБ/ЕСЦБ, като за изпълнение на задачата се сформира специален съвет. Въпреки че административното обвързване на съвета с ЕЦБ е разумно само по себе си, официалното упражняване на надзора трябва да бъде задължение на ЕЦБ. Надзорът задължително трябва да обхваща финансовата система във всички държави-членки, като ЕЦБ трябва също така да определя висшето ръководство на новия съвет.

1.4.2 В доклада се препоръчва новата система за пруденциален надзор на макроравнище да бъде създадена на два етапа, с различни органи за надзор върху банките, инвестиционните фондове и пазарите на ценни книжа. Вторият етап следва да включва създаването на общи минимални правила за надзор и отстраняването на разликите в прилагането им на национално равнище. На този етап следва да се хармонизират и режимите за налагане на санкции. ЕИСК не вижда причина за отлагането на този процес и затова приветства факта, че в съобщението си Комисията вече препоръчва незабавно да се предприемат стъпки за подготвяне на цялата система за надзор на микро-равнище.

1.4.3 ЕИСК счита, че управлението на колегиите от надзорници от съответните национални надзорни органи може да се окаже трудно, ако не бъде съпътствано от необходимата хармонизация. В противен случай разликите в правилата, уреждащи дейността на националните надзорни органи, биха наложили необходимостта трите нови органа на практика да поемат отговорността за част от надзора върху трансграничните финансови дружества.

1.4.4 Управителните съвети на трите нови органа не бива да бъдат съставени само от банкери. Синдикалните организации, потребителите на банкови услуги, както и ЕИСК в качеството му на представител на гражданското общество също следва да получат места в управителните съвети.

1.5 Групата „de Larosière“ счита, че съществува нужда в световен мащаб от укрепване на рамката Базел II, международните счетоводни стандарти и глобалното регулиране на агенциите за кредитен рейтинг и пазарите на деривати, от въвеждане на нови управленски практики във финансовия сектор и от предоставяне на по-голяма роля на МВФ. Групата би желала да се сложи край на практиката, при която финансовите дружества се насочват към определена юрисдикция поради по-малко стриктното регулиране на финансовия сектор. Много препоръки на Групата вече бяха приети на срещата на високо равнище на G-20 в Лондон. Форумът за финансова стабилност, създаден през 1999 г. за насърчаване на световната финансова стабилност, беше трансформиран в Съвет за финансова стабилност. ЕИСК изразява надежда, че този орган ще започне да работи по-прозрачно и че ще му бъдат осигурени подходящи ресурси, знания и правомощия за действие. ЕИСК приветства факта, че МВФ ще получи повече ресурси, за да помага на страни, изправени пред тежки проблеми, но гледа критично на отправените от МВФ искания, които поставят под въпрос важни аспекти на европейския социален модел. Това е още една причина ЕС да има единна позиция в разговорите с МВФ.

1.5.1 При обсъжданията на финансовите пазари понастоящем се използва терминът „стрес тест“ – изследване на това как би се справила банковата система на дадена страна в случай на криза на финансовия пазар. На фона на настоящата финансова криза не е трудно да се разбере колко важни биха могли да са тези тестове. В същото време това повдига и важния въпрос дали резултатите следва да бъдат обявявани публично. Ако МВФ обяви резултати от такъв тест, които показват, че банковата система в определена страна не би могла да оцелее при криза, именно това би могло да предизвика криза.

## 2. Въведение

2.1 Обхватът на настоящата финансова и икономическа криза е безпрецедентен в мирно време. По времето на Голямата депресия от 30-те години на миналия век икономиките в света не бяха толкова интегрирани колкото са сега. Тогава кризата засегна предимно САЩ и Европа. Това, което преживяваме днес, в голяма степен е световна криза.

2.2 Това, което започна като финансова криза, се превърна в икономическа криза, съпътствана от рецесия в големи части от света. Тя вероятно ще бъде последвана от социална криза с висока безработица. Какви ще бъдат нейните мащаби ще зависи от политиките, които ще бъдат приети за преодоляване на кризата. Тя се съпътства от политическа криза, която доведе до падане на правителства.

2.3 Въпреки това настоящото становище е насочено изключително към финансовата криза и към възможните действия, чрез които може да се предотврати подобна криза в бъдеще. На фона на общата криза темата е ограничена. Не се разглеждат нито икономическата криза, нито мерките за противодействие на настоящата финансова криза, като предоставянето на публични средства на финансовия сектор. Разглежда се по-скоро само бъдещето, в частност надзорът на финансовия сектор.

2.4 Именно това беше задачата на групата „de Larosière“, чийто доклад е предмет на настоящото становище на ЕИСК. Групата „de Larosière“ сметна за необходимо да разшири обхвата на своята задача. Това беше нужно, за да се състави пълна картина, която да позволи формулирането на конструктивни предложения.

2.5 Настоящата криза започна във финансовия сектор. Още преди групата „de Larosière“ да публикува доклада си кризата беше достигнала толкова сериозни размери, че Европейската комисия вече беше направила предложения за промени в законодателството на ЕС. Най-важното от тях вероятно е предложението относно агенциите за кредитен рейтинг. Направено беше предложение за директива относно някои видове финансови дейности. В съобщение, представено на 27 май, се разглежда разделът от доклада „de Larosière“ относно надзора на финансовия сектор. Според Приложение 1 от работния документ на службите на Комисията, съпътстващ съобщението на Комисията, между доклада „de Larosière“ и съобщението има пет разлики. Тези разлики са разгледани накратко в параграфи 6.2.4, 6.3.1 и 6.3.5. ЕИСК ще изготви отделно становище относно предстоящите практически законодателни предложения. Въпреки че в съобщението си Комисията не разглежда останалите части от доклада „de Larosière“, ЕИСК счита, че те също са от огромна важност за бъдещето на финансовия сектор.

2.6 Докладът „de Larosière“ беше съставен от банкери за банкери и онези, които ще трябва да осъществят предложенията, са основно специалистите по банково дело в Комисията и финансовите министри на държавите-членки. ЕИСК подкрепя направените от Групата 31 предложения, но фокусът трябва да бъде разширен. Онези, които на практика предизвикаха финансовата криза, не могат да бъдат единствените отговорни за решаването на настоящите проблеми. Потребителите на финансови услуги са частни лица и предприятия, които влагат спестяванията си и вземат заеми, за да финансират инвестициите си. Задачата на финансовите пазари е да обслужват по най-добрия възможен

начин тези групи, т.е. гражданското общество. Затова, въпреки че подкрепя доклада като цяло, Комитетът би желал да направи някои бележки по него и да формулира няколко допълнителни предложения.

## 3. Причини за финансовата криза

3.1 Излишната ликвидност във финансовия сектор не доведе до мерки от страна на централните банки. Акцентът се поставяше изключително върху ценовите равнища, а те не оправдаваха повишаването на лихвените проценти. Наличието на евтина ликвидност доведе до повишаване на цените на ценните книжа. Както не може да има съмнение, че равнището на ликвидността беше твърде високо когато започна кризата, така вследствие от кризата понастоящем ликвидността е спаднала до твърде ниско равнище. От друга страна е трудно да се каже какво е подходящото равнище на ликвидността и паричното предлагане при нормални обстоятелства. ЕИСК би желал да подчертае също така дилемата за едновременното използване на инфлацията и на някаква мярка за парично предлагане като показатели за целите на паричната политика. Прекомерното парично предлагане би следвало да води до повишаване на лихвените проценти от централните банки. Ако същевременно инфлацията е ниска, това би следвало да води до обратното – намаляване на лихвените проценти. Затова ЕИСК счита, че ако – дори в подобни сложни ситуации – паричното предлагане се използва като показател, трябва да се отчитат потенциалните въздействия върху реалната икономика.

3.2 Политическите решения в подкрепа на притежаването на жилище независимо от кредитоспособността на хората, ниската цена на кредитите и новите продукти, създадени от финансовите институции чрез обединяване на различни ценни книжа, доведоха до скриване на базисните рискови заеми (*subprimes*). Тези ценни книжа се разпространиха по световните финансови пазари, тъй като частните спестявания в САЩ достигнаха дори отрицателни стойности през периода 2005-2006 година. През юли 2008 г.<sup>(1)</sup> ЕИСК направи следния коментар по тази тема: „Неотдавнашната криза на т.нар. „рискови ипотечни заеми“ в САЩ ясно показва как нестабилността на цените на недвижимите имоти, в комбинация с недостатъчно задълбочените оценки на риска, свързан с неустойката от страна на клиента при твърде завишени вноски спрямо стойността на самия недвижим имот, гарантиращ заема, може да предизвика финансови кризи в такива размери, че да дестабилизира цялата система. Следователно е необходимо при всяка една мярка на европейско ниво да се имат предвид тези събития (...)“

3.3 Едновременно с това дисбалансите в световната търговия доведоха до появата на големи излишъци в някои страни (най-вече Китай), които бяха свикнали да купуват американски съкровищни облигации. Новите, сложни съчетания от ценни книжа (включително рискови ипотечни облигации) имаха висока рентабилност, а целият финансов пазар непрестанно търсеше още по-висока рентабилност. Допълнителните ценни книжа служеха като основа за ново кредитиране, така че обемът на финансовите трансакции нарастваше – ръст, основаващ се на по-рискови ценни книжа. Смяташе се, че една от целите на новите, сложни финансови продукти е да разпределят риска. Повишеният обем на трансакциите на финансовите пазари създаваше впечатлението за постоянно нарастващи печалби.

<sup>(1)</sup> ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 18.

3.4 Обезпечените с рискови ипотечни активи, които трудно можеха да бъдат продадени в банковата система, бяха включени в нови ценни книжа (чрез секюритизация), което направи продажбата им възможна. Тази практика беше прекратена, когато през 2008 г. САЩ влязоха в рецесия, безработицата нарасна и кризата започна. Голям брой собственици на жилища не можеха да си позволят да плащат новите лихвени проценти. Банките трябваше да намалят стойността на ценните си книжа и да ги продадат. Стойността на активите, с които бяха обезпечени тези ценни книжа намаля още повече и ускори спада. Доверието се срива.

3.5 В доклада „de Larosière“ се споменават няколко фактора, които са допринесли за описаната по-горе поредица от събития:

- в началото на процеса регулирането на международното банкиране се осъществяваше в рамките на споразумението Базел I. Всъщност тази рамка насърчи финансовите предприятия да извадят поемането на рискове от балансовите си отчети. Този проблем бе отчасти решен с рамката Базел II;
- експлозивният ръст на новите, сложни финансови продукти, които се търгуваха на извънборсовия пазар, като по този начин свързаните с тях рискове ставаха невидими;
- регулирането на дейностите на финансовите институции се основава на оценка на риска, която се прави от агенциите за кредитен рейтинг;
- агенциите за кредитен рейтинг даваха на тези почти нищо не струващи финансови активи същите рейтинги, като на държавните облигации. Агенциите се финансират от същите финансови предприятия, чиито продукти оценяват;
- управителните съвети и висшите ръководители на финансовите институции не разбираха естеството на рисковете, свързани с новите, изключително сложни финансови продукти;
- неподходящо регулиране и недостатъчният, некоординиран надзор се съчетаваха със силна конкуренция между различни финансови центрове.

3.6 В доклада „de Larosière“ се долавя критика към централните банки за това, че не са взели мерки за справяне с драстичното увеличение на ликвидността.

3.7 ЕИСК обаче би желал да отиде малко по-далеч в анализа. Нарастващата ликвидност се дължеше отчасти на дисбалансите в световната икономика. Това се вижда най-ясно в отношенията между САЩ и Китай: търговски излишък в Китай и коефициент на спестяванията, равен на 30-40 процента от доходите, като буфер срещу заболяване и старост; търговски дефицит в САЩ, свързан с несъществуващите спестявания. Друго възможно обяснение, което групата „de Larosière“ не отчита, е промяната

в разпределението на доходите - от трудови доходи към капиталови доходи. Разпределението на доходите става още по-неравномерно. МОТ и ОИСР заявиха, че тази тенденция трябва да бъде прекратена.

3.8 Най-богатите хора трябваше да намерят начини за инвестиране на своите нарастващи активи. Тъй като възможностите за реални инвестиции не нарастваха със същия темп, това доведе до натиск върху цените на ценните книжа. Тези причини за настоящите проблеми не могат да бъдат преодоленни с нова регулаторна рамка за финансовите пазари; за това са необходими политически решения. Финансовият „балон“ е разглеждан задълбочено в доклада „de Larosière“, но бъдещите политически решения би следвало да се основават на по-задълбочен анализ.

3.9 В крайна сметка описаният финансов сценарий доведе до разпространението на спекулативни операции, които почти нямаха връзка с промените в цифрите, генерирани от реалната икономика, при липса на международни инструменти за фискална и парична политика, с които да се ограничи експанзията на тези операции. В този смисъл финансовите органи и международните организации не отчетоха мнението на множеството социални движения, които нееднократно призоваваха за приемане на регулаторни мерки, сред които следва да се отбележи „данъкът на Тобин“.

#### 4. Политика и регулиране

4.1 Според доклада настоящата криза се дължи на недостатъци на пазара, дисбаланси в световен мащаб, лошо регулиране и слаб надзор. Не всички горепосочени проблеми могат да бъдат решени чрез регулиране, но ефективното регулиране е предпоставка за преодоляването им. В доклада се казва, че всички тези проблеми трябва да бъдат разглеждани, но е съмнително дали предложеното регулиране е достатъчно задълбочено. Нещо повече, може да се каже, че съществува опасност по-голямото регулиране да намали финансовите иновации. Тук ЕИСК желае да припомни, че рисковите ипотечни заеми и секюритизацията са точно такива финансови иновации. Злоупотребата с тези иновации е в основата на настоящите финансови проблеми. В някои случаи регулирането може да доведе и до финансови иновации, какъвто е случаят с Единната зона за плащания в евро (SEPA).

4.2 Групата препоръчва по-добра координация между централните банки и политическите органи, отговорни за надзора върху финансовите пазари. Централните банки трябва да отделят повече време за макроикономически преглед под формата на по-добър надзор на финансовите пазари. ЕИСК счита, че тази препоръка и искането МВФ да има по-ефективна роля в надзора, са необходими предложения.

4.3 В доклада се казва, че общественото регулиране и саморегулирането във финансовия сектор трябва да се допълват взаимно. Твърди се, че съществува нужда от надзор на саморегулирането, тъй като вътрешният контрол не е сработил. Така на практика се премахва границата между общественото регулиране и саморегулиране.

4.4 Всъщност такава граница не съществува. На практика правилата за саморегулирането на финансовия сектор се определят от банковия сектор чрез рамките Базел I и Базел II. Осигуряването на съответствие с правилата зависи от самите банки и финансови институции, а когато правилата са въведени със закон - от държавите. (Споразумението Базел II влезе в сила в ЕС на 1 януари 2008 г., а в САЩ ще се прилага едва от 1 април 2010 г.) В доклада не се разглеждат задълбочено произтичащите от саморегулирането организационни и демократични недостатъци на финансовите пазари. Като се има предвид, че пазарът е глобален, основният въпрос следва да бъде дали политическите органи имат достатъчно голямо влияние.

## 5. Препоръки на групата „de Larosière“

5.1 Постепенно повишаване на минималните капиталови изисквания за банките. Предвид факта, че банковата криза създаде ситуация, при която понастоящем се наблюдава недостиг на кредити, подобно увеличение следва да бъде отложено за по-късен етап. ЕИСК счита, че това е основна предпоставка за избягване на необходимостта в бъдеще обществото да влива капитал в банките когато те срещнат проблеми с ликвидността. ЕИСК изразява съгласие, че „ЕС следва да приеме общи определения за капиталови изисквания“.

5.2 Промениливи капиталови изисквания през икономическия цикъл. В доклада се твърди, че централните банки следва да следят не само инфлацията, но и общите парични и кредитни тенденции. При прекомерно нарастване на парите или кредитите, те следва да бъдат готови да затегнат паричната политика. За осъществяването на тези антициклически мерки се предлага да бъдат въведени по-високи капиталови изисквания за банките в „добри времена“ и по-ниски изисквания в „лоши времена“. Като се има предвид колко е трудно да се правят икономически прогнози, това предложение може да се окаже рисковано. Повишаването на изискванията след период на добри времена и кредитна експанзия може да засили циклическия спад, ако добрите времена приближават своя край. Едновременно с това примерът на Испания показва, че система, основаваща се на променливи изисквания по отношение на капитала, може да работи. Затова ЕИСК счита, че преди да бъде приложена, подобна мярка следва да бъде внимателно анализирана, особено по отношение на подходящото време за прилагането ѝ.

5.3 По-стриктни правила по отношение на задбалансовите активи под формата на по-високи капиталови изисквания и по-голяма прозрачност. Испанските власти имат най-строгите правила за регулиране на задбалансовите активи и испанските банки бяха най-слабо засегнати от кризата.

5.3.1 При операции със задбалансови активи банките в повечето случаи използват една финансова иновация, а именно „дружествата със специална инвестиционна цел“. Често целта е рисковите активи да се отделят от балансовия отчет на банката, така че самата банка да не бъде изложена на риск. Избягването

на данъчно облагане може да бъде друга причина. Имайки предвид как се злоупотребяваше с тези инструменти, ЕИСК счита, че съществува нужда от по-стриктни правила както по отношение на задбалансовите активи, така и по отношение на дружествата със специална инвестиционна цел. От гледна точка на регулирането е изключително важно банките и финансовите предприятия да не могат да използват тези методи, за да прикриват свои дейности.

5.4 *Повишаване на прозрачността по отношение на рисковете, свързани с банковите активи. ЕИСК счита, че това трябва да бъде едно от основните изисквания, когато в последващите действия по доклада Комисията – да се надяват – приеме мерки за постигане на истинска прозрачност по отношение на банковите активи.*

5.4.1 В доклада се разглеждат секюризацията, пазарите на деривати, инвестиционните фондове и „паралелната банкова система“. ЕИСК би желал да види едно всеобхватно решение, при което нито един свързан с тези рискови ценни книжа проблем не остава нерешен извън обхвата на отделните предложения. „Паралелната банкова система“ се състои от различни видове нерегулирано кредитиране. В доклада се препоръчва рамката Базел II да бъде разширена така, че да обхване тези дейности (хедж фондове, инвестиционни банки и др.). Това изглежда очевидно и решение в този смисъл следва да бъде взето незабавно. Тези нови форми на финансова дейност, които често се осъществяват извън банковата система, можеха да се развият извън обхвата на регулаторните органи, като дори не бяха длъжни да спазват изискванията по отношение на резервите. В доклада се призовава и за общи правила за инвестиционните фондове, дефиниции за различните използвани продукти и по-стриктен контрол от надзорните органи. ЕИСК също е съгласен с тези препоръки. При продажбата на рискови активи банките и финансовите институции следва винаги да запазват част от базисния риск в счетоводните си книги.

5.5 На 13 май 2009 г. Комисията представи предложение за Директива относно лицата, управляващи фондове за алтернативни инвестиции, което обхваща много от тези нови инструменти. ЕИСК ще изготви своевременно становище по това предложение. През 2006 г. ЕИСК изготви становище относно Зелената книга за инвестиционните фондове <sup>(1)</sup>.

5.6 Що се отнася до счетоводните правила, групата препоръчва Съветът по международни счетоводни стандарти (IASB) да въведе нови правила за новите, сложни финансови продукти. Прилагането на счетоводния метод на преценка по пазарна стойност доведе до силно изостряне на кризата. При срива на цените на активите те се отчитаха счетоводно по дневна стойност. В тази трудна ситуация това доведе до притискане на стойността на активите далеч под присъщата им стойност. Алтернативният метод – оценка на активите въз основа на първоначалната стойност на придобиване – също не работи ефективно при такива обстоятелства. ЕИСК счита, че в тази област определено има възможност за подобрение.

<sup>(1)</sup> ОВ С 110, 09.05.2006 г., стр. 19.

5.7 Струва си да си зададем следния въпрос: какъв е смисълът активни със скрит риск да се търгуват в банковата система? Може би съществува нужда да се отървем от някои от тези инструменти. Банките често говорят за значението на финансовите иновации. Не е ли стигнал този процес твърде далеч? ЕИСК призовава Комисията да извърши преглед на съществуващите инструменти, да определи тяхната полезност и свързаните с тях рискове и да предложи кои от тях биха могли да бъдат премахнати или да предложи определения за онези, които следва да бъдат запазени. Отговорността за тази задача не може да се поеме само от банковия свят. Комисията трябва да подготви почвата за съответни решения на Европейския парламент и на Съвета. Финансовите продукти не трябва да стават ненужно сложни. Свързаните с тях рискове трябва да бъдат ясно посочени. Прозрачността по отношение на финансовите продукти вероятно е ключово изискване за възстановяване на доверието във финансовите пазари.

5.7.1 В този смисъл ЕИСК отново би желал да направи препратка към Испания. Нови продукти не бива да се използват на финансовите пазари преди да са били проверени от паричен орган. В прегледа си Комисията следва да разгледа разликите между инструментите, които се използват в Испания и в останалите държави-членки. В допълнение, въвеждането на подобни проверки следва да бъде обсъдено и следва да бъде взето решение дали е достатъчно те да се извършват на национално равнище или е необходима общоевропейска система. Степента, в която финансовите дейности са трансгранични по своята същност, е аргумент в полза на общата система.

5.8 ЕИСК изразява съгласие с препоръките на групата относно вътрешното управление на риска в банките, а именно че то трябва да се извършва от независим орган, че съответният служител следва да има много висок пост в йерархията и че не трябва да се разчита твърде много на външни оценки (агенции за кредитен рейтинг). Разбира се, препоръката за сключване на споразумения за управление на кризи с финансовите институции може да бъде подкрепена. Основният въпрос тук е дали препоръките по този въпрос могат да се превърнат в нещо повече от препоръки. До каква степен е възможно да се регулират вътрешните практики на една финансово институция? Упражняването на надзор от обществените надзорни органи върху засегнатите организации и даването на гласност на критиките вероятно са максимумът, който може да се направи в това отношение.

5.9 Когато кризата се изостри, голяма част от държавите-членки засиляха изискванията на ЕС по отношение на гаранциите по банковите депозити. В доклада си групата призовава за хармонизиране на правилата, уреждащи дейността на схемите за гарантиране на депозитите, така че всички клиенти на банките да имат еднакво и достатъчно високо равнище на защита. Необходимо е да се намери решение на проблема с клоновете на банки в други страни, но откъде ще дойде финансирането за тези гаранции по банковите депозити? ЕИСК изразява съгласие с Комисията по този въпрос и я призовава бързо да направи предложение за нови правила на ЕС за гаранциите по банковите депозити.

5.10 По-стриктни изисквания по отношение на управлението и одита на банките. Това е жизненоважно изискване, предвид неотдашните събития. Финансовите институции също имат

етични кодекси, но изглежда, че в някои случаи те не са имали никакъв ефект върху действителното им поведение. Трудно е обаче да се направят практически предложения, когато става дума за лична компетентност. С новите правила и с възможното изключване на някои инструменти от пазара, се очаква управлението на банките да се улесни. Инструментите, чиято цел е да скрийт риска, затрудняват значително управлението на банките. Нещо повече, ЕИСК не смята, че в предложените от групата „de Larosière“ решения се отделя достатъчно внимание на ролята на одиторите. При наличие на ефективно одитиране би било възможно да се намали разпространението на рисковите инструменти. Управленските екипи на финансовите дружества трябва да могат да разчитат на одита при оценката на активите. Ролята на одиторите и на счетоводните методи следва да бъде включена в преразглеждането на Базел II. Включването на някои заинтересовани страни (stakeholders) в оценката на политиките и инструментите на финансовите институции чрез създаване на ad hoc комитети също би било много полезно.

5.10.1 Една схема за допълнително възнаграждение, която насърчава инвестирането в краткосрочни, рискови активи, е важен фактор, определящ поведението на ръководството на банката. В доклада се правят добри препоръки относно схемите за допълнително възнаграждение, а именно оценката на допълнителните възнаграждения да бъде поставена в многогодишна рамка и да отразява реалните резултати, а не да бъде предварително гарантирана. ЕИСК счита, че е необходимо да се премине от краткосрочно към дългосрочно мислене, като допълнителните възнаграждения не се изчисляват въз основа на спекулативни сделки. Във връзка с това ЕИСК подкрепя идеята за облагане на финансовите операции, приходите от които могат да бъдат предназначени за помощ за развитието. Освен това следва да се изисква допълнителните възнаграждения да не се основават на общи тенденции, а на това дали финансовата институция успява да постигне резултати, които са по-добри от общата тенденция. Също така би следвало да се помисли за определяне на таван на допълнителните възнаграждения, за да се предотврати дори и самата поява на необузdana склонност към поемане на рискове, каквато допълнителните възнаграждения предизвикват.

5.11 Що се отнася до агенциите за кредитен рейтинг, групата препоръчва лицензирането на тези органи да бъде възложено на Комитета на европейските регулатори на ценни книжа. Комисията вече представи предложение за регламент относно агенциите за кредитен рейтинг. ЕИСК изготви становище, в което подкрепя предложението на Комисията<sup>(1)</sup>. Групата счита, че съществува нужда от преразглеждане на условията за финансиране на агенциите за кредитен рейтинг. Според ЕИСК вече може да бъде заявено категорично, че те не бива да се финансират от онези, чиито кредитни инструменти оценяват.

## 6. Надзор

6.1 Надзорът на финансовите пазари беше главната задача, възложена на групата „de Larosière“. ЕИСК също смята, че надзорът е ключът към предотвратяването на друга финансова криза. Надзорът обаче се нуждае от правила. Затова предложенията за изменение и засилване на правилата, направени в първата част на доклада „de Larosière“, са също толкова важни.

<sup>(1)</sup> ОВ С 277, 17.11.2009 г. ECO/243 – Агенции за кредитен рейтинг (докладчик: г-н Peter MORGAN).



## 6.2 Европейска система за надзор на макроравнище

6.2.1 В доклада се отправят критики към настоящите условия за упражняване на надзор, които поставят твърде силен акцент върху надзора на отделните предприятия и се препоръчва вместо това надзорът да обхване цялата финансова система. Препоръчва се с тази отговорност да бъде натоварена ЕЦБ/ЕСЦБ (Европейската система на централните банки). При необходимост от трансграничен надзор (за финансови институции с клонове в други страни), групата счита, че е нужен задължителен механизъм за медиация.

6.2.2 Групата „de Larosière“ отбелязва, че съществува нужда от европейски орган, който да бъде официално натоварен с осъществяването на пруденциален надзор на макроравнище върху финансовата система и с публикуването при необходимост на предупреждения за пруденциален риск на макроравнище. В рамките на ЕЦБ/ЕСЦБ следва да бъде създаден независим съвет (Европейски съвет за системен риск), на който да бъде възложена тази задача. Освен представители на централните банки, в съвета следва да влизат представители на трите органа, които се предлага да отговарят за пруденциалния надзор на макроравнище. ЕИСК отбелязва, че понастоящем вероятно не съществува нито един орган, който да притежава знанията, необходими за осъществяване на пруденциален надзор на макроравнище. Следователно това знание следва да бъде натрупано под формата на подкрепа за съвета. Освен това в доклада „de Larosière“ се констатира, че Комисията следва да се намесва в случай на поява на глобални рискове за финансовата система.

6.2.3 ЕИСК подкрепя допълненията, направени от ECOFIN и Европейския съвет към предложението на Комисията в съобщението от 27 май, според които Генералният съвет на ЕЦБ следва да бъде представен в Европейския съвет за системен риск (ESRC), а националните надзорни органи да участват в съвета в качеството на наблюдатели, всяка страна да има право на глас и всички предложения на ESRC да се правят чрез Съвета по икономическите и финансовите въпроси (ECOFIN). Европейският съвет предлага също така председателят на ESRC да се избира от Генералния съвет на ЕЦБ. ЕИСК счита това за подходящо, предвид факта, че всичките 27 държави-членки са представени в този орган. Европейският съвет препоръчва новите европейски надзорни органи да имат надзорни правомощия върху агенциите за кредитен рейтинг. ЕИСК подкрепя това предложение, което е резултат от обсъждането на предложението за директива относно агенциите за кредитен рейтинг, но препоръчва такива правомощия да получи само един от тези три органа.

## 6.3 Европейска система за надзор на микроравнище

6.3.1 Що се отнася до ежедневния надзор, групата препоръчва укрепване на трите комитета от 3-то ниво за надзор върху банките, застрахователните дружества и пазарите на ценни книжа чрез трансформирането им в органи. Регулирането в тези три области е толкова трудно, че изключва възможността от сливането им в един орган.

6.3.2 Предлага се в тези нови органи да бъде представен само финансовият сектор. Както вече беше отбелязано, ЕИСК счита, че

финансовата дейност засяга не само участниците в тази дейност. Могат да се представят силни аргументи в подкрепа на участието на организации на работниците. Съществуват също толкова силни основания и за предоставянето на места в тези органи на потребителите на банкови и застрахователни услуги и на услуги, свързани с ценни книжа. Тук може да се направи сравнение с предложението на кабинета на президента Обама в САЩ, според което се планира създаването на отделна агенция за клиентите на банките, която ще наблюдава финансовата дейност. От само себе си се разбира, че ЕИСК в качеството му на представител на гражданското общество също следва да бъде поканен да участва

6.3.3 Препоръчва се на тези нови органи да бъде възложено, освен всичко друго, да установят какви са различията между държавите-членки при прилагането на сегашните правила на ЕС. Затова ЕИСК смята, че от тази препоръка логично следва Комисията да предложи изменения на правилата, с цел премахване на подобни различия.

6.3.4 В доклада си групата посочва, че във всички държави-членки трябва да има компетентни надзорни органи, които да разполагат с възпиращи режими. ЕИСК изразява пълно съгласие с тази препоръка и желае да отбележи колко е важно тези органи да бъдат независими от банките и финансовите институции. Призовава се Комисията да предложи правила на ЕС в тази област.

6.3.5 Групата „de Larosière“ препоръчва националните надзорни органи да продължат да упражняват ежедневен надзор, но трите нови органа да отговарят за установяването на стандарти и за координирането на дейностите. Необходимо е да се извършват проверки, за да се определи дали националните органи са действително независими. За трансграничните финансови дружества следва да бъдат създадени колегии от надзорници от съответните национални надзорни органи. Предвид досегашния опит, националните органи следва да бъдат задължени да обменят информация.

6.3.6 В доклада се препоръчва новата система за пруденциален надзор на микроравнище да бъде създадена на два етапа. Вторият етап следва да включва създаването на общи минимални правила за надзор и отстраняването на разликите в прилагането им на национално равнище. На този етап следва да се хармонизират и режимите за налагане на санкции. ЕИСК не вижда причина за отлагане на този процес и затова приветства факта, че в съобщението си Комисията вече препоръчва незабавно да се предприемат стъпки за подготвяне на цялата система за надзор на микроравнище.

6.3.6.1 ЕИСК счита, че управлението на колегиите от надзорници от съответните национални надзорни органи би било трудно, ако не бъде съгледвано от необходимата хармонизация. Поради огромните разлики в правилата, уреждащи дейността на националните надзорни органи, трите нови органа на практика ще трябва да поемат отговорността за част от надзора върху трансграничните финансови дружества.

6.3.6.2 ЕИСК подкрепя напълно отправената от Европейския съвет покана Европейската комисия да конкретизира по какъв начин Европейската система за финансов надзор би могла да играе силна координираща роля сред надзорните органи при кризисни ситуации, като в същото време напълно зачита отговорностите на националните органи за запазване на финансовата стабилност и за управление на кризи във връзка с потенциални фискални последици и напълно зачита отговорностите на централните банки, по-специално по отношение на предоставянето на спешна помощ за осигуряване на ликвидност.

## 7. Мерки на световно равнище

7.1 В доклада „de Larosière“ се посочва също така, че на световно равнище съществува нужда от регулиране на финансовия сектор, надзор и управление на кризи, както и че липсва подходяща рамка за тази цел. Групата призовава за укрепване на рамката Базел II и международните счетоводни стандарти, за регулиране на агенциите за кредитен рейтинг в световен мащаб, за нови управленски практики във финансовия сектор и за по-голяма роля на МВФ. Групата би желала да се сложи край на практиката, при която финансовите дружества се насочват към определена юрисдикция поради по-малко стриктното регулиране на финансовия сектор. Колегиите от банкови надзорници са особено важни за банки, които работят в световен мащаб.

7.2 Може да се очаква, че осъществяването на промени в световен мащаб ще бъде трудно. Няколко от препоръките на Групата обаче вече бяха разгледани на срещата на високо равнище на G-20 в Лондон. Създаденият през 1999 г. Форум за финансова стабилност беше трансформиран в Съвет по финансова стабилност, като съставът му беше увеличен, така че да включва всички страни от G-20 плюс Испания и Европейската

комисия, обхватът му беше разширен, а връзките с МВФ – засилени. Тези промени съответстват напълно на препоръките на групата „de Larosière“. По време на настоящата криза Форумът така и не успя да даде ранно предупреждение за съществуващите във финансовата система рискове. ЕИСК изразява надежда, че промените ще направят дейността на този орган по-прозрачна и че той ще получи ресурсите, знанията и правомощията, от които се нуждае, за да работи. Следва да се подчертае също така, че повечето от взетите в Лондон решения все още предстои да бъдат осъществени.

7.3 При обсъжданията на финансовите пазари понастоящем се използва терминът „стрес тест“ – изследване на това как би се справила банковата система на дадена страна в случай на криза на финансовия пазар. На фона на настоящата финансова криза не е трудно да се разбере колко важни биха могли да са тези тестове. В същото време това повдига и важния въпрос дали резултатите следва да бъдат обявявани публично. Ако МВФ обяви резултати от такъв тест, които показват, че банковата система в определена страна не би могла да оцелее при криза, кризата би се превърнала в реалност. Независимо от това, тези тестове следва да бъдат възможно най-прозрачни и биха могли да се превърнат в ключов инструмент за надзор върху националните финансови системи.

7.4 На срещата на високо равнище в Лондон беше приета и препоръката да се предоставят повече ресурси на МВФ за подпомагане на страните, изправени пред остри проблеми. ЕИСК приветства това, но се отнася критично към исканията на МВФ, които поставят под въпрос социални въпроси, представляващи важни елементи на европейския социален модел. Това е още една причина ЕС да има единна позиция в разговорите с МВФ.

Брюксел, 30 септември 2009 година.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

## Приложение

## към Становището на Европейския Икономически и Социален Комитет

Следните изменения, подкрепени от повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на обсъжданията (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

## В параграф 1.2

Се заличава текст, както следва:

~~„Излишната ликвидност е била основната причина за кризата, като според групата „de Larosière“ тя се е дължала отчасти на експанзионистичната парична политика в САЩ и на дисбаланси в световната икономика – нещо, което се вижда най-ясно в отношенията между САЩ и Китай. ЕИСК счита, че друго възможно обяснение е промяната в разпределението на доходите – от трудови към капиталови доходи. Разпределението на доходите е станало още по-неравномерно. Най-богатите хора е трябвало да намерят начини за инвестизиране на своите нарастващи активи. Тъй като възможностите за реални инвеститции не са нараствали със същия темп, това е довело до натиск върху цените на ценните книжа. Финансовият „балон“ е разгледан задълбочено в доклада „de Larosière“, но за определянето на нужните политически решения в бъдеще е необходим по-нататъшен анализ.“~~

## Изложение на мотивите

В други параграфи от становището докладчикът посочва нещо, което съвпада с изложеното в доклада „de Larosière“, а именно че съществуват различни причини за възникването на кризата, но няма никакви доказателства, че промяната в разпределението на доходите е една от тях. Някое проучване на причините за кризата не дава основание за подобно твърдение.

## Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 68 Гласове „против“: 121 Гласове „въздържал се“: 15

## В параграф 1.3.3 се заличава текст, както следва:

Във второто изречение се заличава фразата „а понякога и за избягване на данъчното облагане“.

~~„Понякога със „забалансовите активи“ и с „дружествата със специална инвестиционна цел“ се злоупотребява. Рискови активи се отстраняват от балансовите отчети на банките, за да се избегне прилагането на капиталовите изисквания, а понякога и за избягване на данъчното облагане. С оглед на това ЕИСК счита, че са необходими по-стриктни правила.“~~

## Изложение на мотивите

Както правилно отбелязва докладчикът, основният мотив за операциите със задбалансови активи е да се избегне използването на собствени ресурси. Не съществуват никакви доказателства, че това се прави с цел избягване на данъчно облагане, което, от друга страна, би било много трудно, въпреки че активите не са включени в баланса.

## Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 65 Гласове „против“: 125 Гласове „въздържал се“: 12

## Параграф 1.4.4

Се заличава:

~~„Управителните съвети на трите нови органа не бива да бъдат съставени само от банкери. Синдикалните организации, потребителите на банкови услуги, както и ЕИСК в качеството му на представител на гражданското общество също следва да получат места в управителните съвети.“~~

## Изложение на мотивите

В управителните съвети има представители не само на банките, но и на паричните органи. Включването на нови членове също не е оправдано, тъй като би затруднило функционирането на новите органи. В препоръка 12 от доклада „de Larosière“ се посочва ясно, че управителните съвети на новите органи трябва да имат независим и професионален характер.

## Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 60 Гласове „против“: 132 Гласове „въздържал се“: 8

**Становище Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на Общата селскостопанска политика след 2013 г.“ (допълнение към становище)**

(2009/С 318/12)

Докладчик: г-н **Adalbert KIENLE**

На 24 февруари 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, буква а) от Рѐда и условията за прилагане на Правилника за дейността, да изготви допълнение към становище относно:

*„Бъдещето на Общата селскостопанска политика след 2013 г.“.*

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 2 септември 2009 г. (докладчик: г-н Adalbert KIENLE).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември 2009 г. и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

## 1. Ролята на ЕИСК в процеса на развитие на ОСП

1.1 ЕИСК има добра традиция да разглежда предстоящи реформи на Общата селскостопанска политика (ОСП) задълбочено и по възможност преди изготвянето на съобщения или законодателни текстове от Европейската комисия. С поисканото от Европейската комисия проучвателно становище „Проверка на здравословното състояние и бъдещето на ОСП след 2013 г.“<sup>(1)</sup> през 2007 г. ЕИСК беше дори първата европейска институция, предприела по-обширно обсъждане на бъдещето на Общата селскостопанска политика.

1.2 И при френското председателство на Съвета през втората половина на 2008 г. и при чешкото председателство на Съвета през първата половина на 2009 г. бяха направени усилия да се даде нов тласък на дебата за облика на ОСП след 2013 г., които досега обаче още не са дали резултат. Тъкмо защото Съветът по селско стопанство досега избягва да определи съдържанието и условията на това развитие, ЕИСК смята за абсолютно необходимо настоящото „допълнение към становище“ относно някои важни актуални въпроси. По този начин от „Проверката на здравословното състояние“ през 2008 г. може да се прехвърли мост към дебат за бъдещето на ОСП след 2013 г. Освен това ЕИСК смята за необходимо да бъде изработено и друго, задълбочено становище относно цялата проблематика на ОСП.

1.3 От решението на Съвета по селско стопанство за „проверка на здравословното състояние“ на ОСП през ноември 2008 г. досега на селскостопанските пазари имаше някои, отчасти драстични сривове. Особено драматично беше падането на цената на млякото. Според ЕИСК е необходимо още веднъж да се провери дали мрежите за сигурност, включително и все още съществуващите количествени регулации, са подходящи за смекчаване на такива ситуации.

## 2. Изходни условия за по-нататъшното развитие на ОСП след 2013 г.

2.1 С реформата на ОСП от 2005 г. схемите за директни плащания в селското стопанство бяха до голяма степен отделени от производството, а в някои държави-членки тези плащания започнаха изцяло или отчасти да се преразпределят на регионално равнище. Наред с директните плащания, мерките за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) са важен втори стълб на селскостопанската политика на ЕС. С комбинацията от тези мерки и директните плащания в духа на „многофункционалността“ се цели постигането на конкурентноспособно и същевременно социално и екологично устойчиво селско стопанство.

2.2 Гарантираното снабдяване на европейските потребители с хранителни продукти на относително изгодни цени десетилетия наред изглеждаше естествено и безпроблемно. За следващите десетилетия обаче в световен мащаб се прогнозира тенденция към повишение на цените, както на земеделските, така и на неземеделските суровини, напр. на суровия нефт. От друга страна се очаква и силно нарастване на ценовата нестабилност.

2.3 Екстремните колебания на производствените цени на важни селскостопански продукти през изминалите две години – напоследък с изключително ниски цени, напр. на млякото и зърнените култури – следва да се разглеждат като сигнал за тревога. В бъдеще отново ще нарасне значението на социалното измерение на гарантираното снабдяване с хранителни продукти – особено за гражданите с ниски доходи. Това е така не на последно място и поради факта, че пазарите на земеделски продукти по принцип са особено уязвими спрямо колебания на цените, които могат да имат отрицателно въздействие върху стабилността на доставките и на земеделските стопанства. Освен това, във веригата за доставки на хранителни продукти очевидно съществува сериозен дисбаланс. Концентрираната търговия на дребно оказва силен икономически натиск върху първичното селскостопанско производство и етапите на преработването. Възникна дебат относно това дали на селскостопанското производство се пада справедлив дял от маржовете на печалба във веригата за доставки на хранителни продукти.

<sup>(1)</sup> ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 60.

2.4 Европейският съюз и държавите-членки преследват амбициозни цели по отношение на безопасността на храните, опазването на околната среда, опазването на климата и хуманното отношение към животните. Това е важна част от европейския селскостопански модел. С реформата на ОСП от 2003 и 2005 г. беше решено отделената от производството схема за единно плащане да се обвърже със спазването на основни стандарти и с „доброто селскостопанско и екологично състояние“, т.нар. кръстосано спазване (*cross compliance*). Извън тази „база“ се предлагат и агроекологични мерки, при които обаче от 2007 г. отпадна компонентът на стимулиране. Структурата на политиката за подпомагане с цел постигане на екологични и обществени цели в селското стопанство ще трябва да продължи да се развива и в периода след 2013 г. ЕИСК е подчертавал неведнъж принципната си позиция, че би било погрешно европейското селско стопанство да се ориентира само въз основа на условията или цените на световния пазар.

2.5 За постигането на изложените цели и задачи през периода от 2014 г. до 2020 г. ще е необходимо подходящо финансиране. Понастоящем дялът на разходите за Общата селскостопанска политика спрямо брутния вътрешен продукт (БВП) на ЕС възлиза на по-малко от 0,4 процента. Постоянна задача ще бъде да се информират гражданите за важните за обществото дейности, които се подпомагат от бюджета на общата селскостопанска политика. За периода 1993-2013 г. се очаква дялът на разходите за селско стопанство в общия бюджет на ЕС да намалее от около 50 % на 33 %.

### 3. Предварителен график на обсъжданията и решенията

3.1 По време на френското и чешкото председателство в Съвета вече започнаха дебати за облика на селскостопанската политика на ЕС след 2013 г.

3.2 На тази основа след сформирането си новата Европейската комисия, вероятно през есента на 2010 г., ще постави на обсъждане някои първоначални съображения за селскостопанската политика след 2013 г. (под формата на съобщение). При това ще трябва да се вземе предвид все още неизвършената „финансова ревизия“. Представянето на законодателни предложения за ОСП за периода след 2013 г. може да се очаква в средата на 2011 г. След това Парламентът, Съветът и Комисията биха могли да се произнесат по тези предложения през първото полугодие на 2012 г.

3.3 С Лисабонския договор Европейският парламент получава за първи път правото на участие в съвместното вземане на решение в областта на Общата селскостопанска политика. Това засилване на правомощията на Парламента ще има принципно и положително въздействие върху дебата за по-нататъшното развитие на ОСП след 2013 г.

### 4. Насоки за дебата относно по-нататъшното развитие на ОСП

4.1 Според ЕИСК дебатът за развитието на ОСП след 2013 г. следва и занапред да почива върху модела на многофун-

кционално селско стопанство, което е пазарно ориентирано и в същото време служи на обществените интереси. С реформите на ОСП след 1992 г. беше направен опит да се изглади противоречието между целите за отваряне на международните пазари (кръга от преговори на СТО в Доха), от една страна, и целите, свързани с високите обществени изисквания (напр. превантивна защита на потребителите, опазване на околната среда и хуманно отношение към животните), от друга. Продължаването на тази селскостопанска политика след 2013 г. изисква и в бъдеще достатъчно финансиране на ОСП.

4.2 Инструментът на директните плащания в селското стопанство ще продължава да има централно значение в ОСП. По мнение на ЕИСК функциите на ОСП ще трябва да се променят, ако тя следва да продължи да съществува. Значението на функцията за компенсирание при спад на пазарните цени ще намалее. От друга страна се добавят нови функции, напр. при гарантирането на обществени блага и услуги. Предвид актуалната ситуация на криза и на очакваните ценови колебания на пазарите на селскостопански продукти, все по-голямо значение придобиват задачите за стабилизиране и сигурност на доставките. По този начин ОСП ще бъде от полза и за потребителите. Освен това трябва в по-голяма степен да се взимат предвид аспектите, свързани с опазването на климата.

4.3 Сегашното съчетание от „първи и втори стълб“ на селскостопанската политика би трябвало по принцип да се запази, като обаче се подобри координацията между тях. Трябва отново да се следи по-стриктно за еднаквото прилагане на ОСП в държавите-членки. Но най-вече следва по-прецизно да се определят обособеността и целите на мерките за подпомагане.

4.4 ЕИСК очаква, че исторически обусловените различаващи се по размер директни плащания в отделните държави-членки ще бъдат уеднаквени след 2013 г. При това трябва да се разработят обективни критерии, чрез които да се отчитат различните структурни, природни и агроклиматични условия. Освен това трябва да се имат предвид големите разлики между регионите по отношение на финансовата обезпеченост на помощите за развитие на селските райони. Според ЕИСК не бива да се допускат все по-големи различия в държавите-членки при прилагането на Общата селскостопанска политика.

4.5 С оглед на силния срив на цените на някои важни селскостопански пазари ЕИСК очаква да бъдат предприети ефективни стъпки за гарантиране на по-справедлив дял на селскостопанското производство във веригата за създаване на стойност.

ЕИСК очаква също така да чуе и заключенията относно това как мрежите от предпазни мерки за пазарите на земеделски продукти ще бъдат адаптирани в бъдеще с оглед на опита от глобалната икономическа криза.

4.6 Според оценката на ЕИСК процесът на адаптиране на земеделските стопанства, респективно на аграрния сектор, към развитието на пазара и конкуренцията трябва да продължи да бъде подпомаган, например чрез интензивно финансиране за подобряване на качеството, на безопасността на храните или за внимателно използване на ресурсите. Още по-важно изглежда обаче да се укрепи пазарната позиция на земеделските стопани и на организациите на производителите. Бъдещата ОСП трябва да включва инструменти, които да позволяват на държавите-членки достатъчно гъвкаво да финансират тези приоритети.

4.7 Според ЕИСК там, където съществуват ограничения за конкурентоспособността на земеделските стопанства, напр. в необлагодетелстваните и планинските райони, те трябва да бъдат подходящо компенсирани, за да се гарантира бъдещото използване на тези площи за селскостопански цели. Примерът с отглеждането на млекодайни животни, 60 % от което в ЕС се практикува в необлагодетелстваните райони, а от тях около 25 % са планински райони, ясно показва, че отказът от държавно подпомагане на цените и друго регулиране на пазарите на земеделски продукти в необлагодетелстваните райони би довело до особено силен икономически натиск.

4.8 При подпомагането на развитието на селските райони трябва в по-голяма степен да се взимат предвид демографските проблеми (напр. инфраструктурата и наличието на квалифицирана работна сила). Когато цели производствени отрасли

(напр. производството на захар, мляко, тютюн) в традиционни за тях производствени региони са изправени пред банкрут, са необходими специални мерки за адаптация. Следва да се отчетат също и социалните аспекти на сигурността на работното място.

4.9 След официалното отпадане на компонента на стимулиране агроекологичните мерки рискуват да изгубят своята насоченост. За да отдават земеделските стопани и в бъдеще предпочитание на тези мерки за подпомагане, ЕИСК призовава, освен възстановяването на възникнали разходи, ефективно да се поощряват и екологичните дейности, извършвани от земеделските стопани. Такива поощрения следва да бъдат разработени и за активна дейност на земеделските стопани за опазването на климата и за хуманно отношение към животните.

4.10 „Кръстосаното спазване“ (*cross compliance*) беше въведено през 2000 г. – първоначално като доброволно, а от 2005 г. и като задължително общо изискване при получаването на плащания на площ. От една страна, Сметната палата на ЕС критикува твърде повърхностното му прилагане; от друга страна, земеделските стопани и местните органи за контрол критикуват твърде голямата бюрократична тежест. ЕИСК препоръчва предпазливо по-нататъшно развитие: за всяко предложение за промяна в списъка от критерии за кръстосаното спазване следва точно да се докаже дали то действително ще доведе до подобрене.

Брюксел, 30 септември 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

456-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 30 СЕПТЕМВРИ И 1 ОКТОМВРИ 2009 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Към европейска стратегия в областта на електронното правосъдие (e-Justice)“**

COM(2008) 329 окончателен

(2009/С 318/13)

Докладчик: г-н J. PEGADO LIZ

На 30 май 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет - Към европейска стратегия в областта на електронното правосъдие (e-Justice)“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 септември 2009 г. (докладчик: г-н J. PEGADO LIZ).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември 2009 г. и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Съобщението на Комисията „Към европейска стратегия в областта на електронното правосъдие (e-Justice)“ заради неговата навременност и за структурирания и убедителен начин, по който е изготвено и представено, което и мотивира решението на ЕИСК да се произнесе по този въпрос, въпреки че първоначално към него не беше отправено искане за изготвяне на становище.

1.2 Споразумението, до което междуременно достигнаха ЕП, Съветът и Комисията и което е отразено в резолюцията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 28 ноември 2008 г. относно плана за действие, който следва да се изпълнява в тази област до 2013 г., както и препоръките относно обхвата на инициативата и нейното бъдещо развитие, са ключови елементи за постигане на баланс, които следва да бъдат взети под внимание.

1.3 Във връзка с това ЕИСК приветства като цяло определените насоки за действията, които следва да бъдат предприети. Позицията му, обаче, се формира на базата на някои предположения, в съответствие с определени параметри и резерви относно начина, по който те ще се изпълняват и прилагат.

1.4 Ето защо Комитетът подчертава отсега необходимостта от по-ясно разграничаване на характерния и специфичния обхват на електронното правосъдие в рамките на други приложения на новите информационни технологии към различни аспекти, свързани с гражданството и публичната администрация като цяло.

1.5 Комитетът обръща също така внимание върху крайните цели за постигането на правосъдие и по-точно - на така нареченото „справедливо правосъдие“: похвалните инициативи за опростяване и унифициране на актовете и процедурите трябва реално да обслужват интересите на гражданите като цяло и на икономическите и социалните оператори в частност, що се отнася до достъпа до правосъдие, както и да бъдат приети и приветствани от специалистите, работещи в съдебната система.

1.6 Изразява загрижеността си относно възможността инициативите в тази област да засегнат основните права на европейските граждани, по-специално защитата на личните данни, и препоръчва настоятелно при действията, които ще бъдат провеждани в тази насока, да се спазват ръководните принципи на международните конвенции и на националното гражданскопроцесуално право, които са общи за европейските държави.

1.7 Призовава Комисията винаги да държи сметка за особеностите и за характеристиките на различните национални правни системи, отразяващи културните модели и националните ценности, които следва да бъдат защитени, в съответствие с принципа на субсидиарност, но също и с оглед на баланса разходи/ползи за всяка нова инициатива в съответствие с принципа на пропорционалност.

1.8 Поради това препоръчва на Комисията при разработването на различните планирани инициативи винаги да държи сметка за мнението на гражданите при правоприлагането, така че ИКТ да служат за целите на правосъдието, а не обратно.

1.9 Препоръчва по-конкретно да се вземат специални мерки и да се обърне по-голямо внимание при въвеждането на механизмите за дематериализация на съдебните производства, за да бъдат изпълнени процедурните изисквания и изискванията за надеждност на носителя, които са гаранция за съдебна сигурност и безопасност.

1.10 Накрая призовава Европейския парламент и Съвета да следят отблизо разработването на различните планирани механизми, като контролират прилагането им в светлината на ценностите и на моделите, произтичащи от съответните резолюции, които ЕИСК също подкрепя.

## 2. Въведение и обяснителни бележки

2.1 Въпросът с електронното правосъдие беше разглеждан за първи път по последователен начин по време на италианското председателство през 2003 г. в рамките на съвместна конференция със Съвета на Европа, която достигна до следните заключения: „накрая, и най-вече, обсъжданията относно предимствата, възможностите и опасностите, свързани с интернет са повод за загрижеността ни за ценностите и правата, които са записани по-специално в конвенциите на Съвета на Европа относно правата на човека и защитата на личните данни“<sup>(1)</sup>.

2.2 През изминалите след това години редица държави-членки разработиха собствени системи за електронно правосъдие, като някои постигнаха високо равнище на теоретична разработка и практическа насоченост, но при слаба координация помежду им<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Конференция на тема „Стратегии за интернет и електронно правосъдие в Европа“, Рим, 13 и 14 ноември 2003 г.

<sup>(2)</sup> Следва да се отбележи случаят с Белгия, където в комисията, на която беше възложено осъществяването на проекта за електронно правосъдие, участваха някои от най-известните теоретици и практики на правото, сред които следва да се споменат имената на проф. George de LEVAL по отношение на начините на институционално производство и начините на комуникация между участниците в света на съдебното производство и Yves POULLET относно доказателственото право. Внимание заслужава и случаят с Португалия, където проектът беше плод на задълбочени обсъждания. „За нова съдебна система: качество и ефективност при управлението на гражданските производства“ - в рамките на постоянната обсерватория на португалската правосъдна система, под ръководството на проф. Voaventura de Sousa Santos и координацията на проф. Conceição Gomes, беше проведено задълбочено проучване във връзка с въвеждането на новите технологии в различните моменти и етапи на съдебното производство.

2.3 На общностно равнище обсъжданията на въпроса започнаха в рамките на електронното управление и по-специално след документите *eEuropa 2002* и *eEuropa 2005*, приети съответно от Съвета във Фейра през 2000 г. и от Съвета в Севиля през 2002 г., както и след стратегическия документ i2010<sup>(3)</sup>.

2.3.1 Проектът за електронно правосъдие беше лансиран във връзка с Шестата рамкова програма като един от двата първи „интегрирани проекта“, но все още с твърде ограничени и експериментални цели. Въпросът обаче беше разглеждан по-конкретно едва на неформалната среща на министрите на правосъдието в Дрезден през януари 2007 г. и впоследствие беше развит на конференцията „Work on e-Justice“, проведена в Бремен през май 2007 г.<sup>(4)</sup>.

2.4 Истината е, че въпросът претърпя динамично развитие<sup>(5)</sup> по време на португалското председателство: в рамките на неформалната среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи на 1 и 2 октомври 2007 г., на която бяха определени централните теми на бъдещите становища; в рамките на Съвета за правосъдие и вътрешни работи на 6 и 7 октомври 2007 г., когато беше направен преглед на извършеното и като краен срок беше поставен края на първото полугодие на 2008 г.; накрая, посредством заключенията на Съвета на министрите от 14 декември 2007 г., в които се приветстват постигнатите резултати в областта на електронното правосъдие и се призовава за продължаване на работата по този въпрос.

2.5 По време на същото това председателство Комисията изготви разглежданото съобщение, адресирано до Съвета, Европейския парламент и *Европейския икономически и социален комитет*, но без да сезира последния. Като си даде сметка за това, ЕИСК реши да поеме инициативата и да се произнесе по съобщението.

2.6 Сигурно е, че както Европейският парламент<sup>(6)</sup>, така и Съветът<sup>(7)</sup> вече са имали повод да вземат отношение по това

<sup>(3)</sup> COM(2005)229 окончателен от 01.6.2005 г. Вж. становище CESE, ОВ С 110, 8.5.2006 г., (докладчик: г-н Lagerholm).

<sup>(4)</sup> Показателно е, че в „Програмата от Хага: Девет приоритети за следващите пет години“, 2005 г., COM(2005)184 окончателен от 10 май 2005 г., не се споменава изобщо използването на новите технологии с приложение в правосъдието. В становището на ЕИСК по темата не беше пропуснато да се подчертае липсата на амбиции в тази програма (докладчик: г-н PARIZA, ОВ С 65, 17.3.2006 г.). Вж. неотдавнашния доклад на Комисията за изпълнението на програмата от Хага за 2007 г. (COM(2008)373 окончателен от 2.7.2008 г.), според който „общата цялостна оценка е твърде незадоволителна“.

<sup>(5)</sup> По този въпрос следва да се позовем на Решение 1149/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25.9.2007 г. относно създаване на специална програма „Гражданско правосъдие“ в рамките на общата програма „Основни права и правосъдие“ (ОВ L257, 3.10.2007 г.).

<sup>(6)</sup> Вж. Резолюция на Европейския парламент от 18.12.2008 г., съдържаща препоръки към Комисията относно електронното правосъдие (докладчик: Diana Wallis - 2008/2125(INI) - T6-0637/2008) и становище на Комисията по гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи (докладчик: Luca Romagnoli) от 5.11.2008 г.

<sup>(7)</sup> Вж. съобщение за медиите относно 2908-ата сесия на Съвета за правосъдие и вътрешни работи от 27 и 28 ноември 2008 г. (16325/08) и за справка Документ 15315/08 от 7.11.2008 г. на председателството за Корепер/Съвет (JURINFO 71, JÁ 612, JUSTCIV 239, COPEN216).



съобщение и по-специално по приложения към него план за действие. Въпреки това, предвид факта, че това е програма от мерки, които трябва да бъдат предприети в петгодишен период, изложените по-долу бележки и препоръки не бива да се считат за незначителни, тъй като става въпрос за гледната точка на представителите на гражданското общество, които са най-заинтересовани и засегнати от предстоящите инициативи и които евентуално могат да бъдат взети предвид при прилагането на различните планирани мерки <sup>(1)</sup>.

### 3. Кратко обобщение на съобщението на Комисията <sup>(2)</sup>

#### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя като цяло инициативата на Комисията, която днес вече е допълнена с предложенията на Европейския парламент и насоките на Съвета.

4.1.1 Въпреки това подкрепата му не е безрезервна, а се придружава от някои условия и ограничения.

4.2 Преди всичко е необходимо да се определи правилно обхватът на електронното правосъдие. Въпреки че може да бъде включено в по-широките понятия като „електронна демокрация“ или „електронно управление“, от които е неразделна част, и въпреки че е тясно свързано с „електронното право“, което трябва да позволи електронен достъп до правни текстове и до изготвянето им в реално време, независимо дали се отнася за материално или процедурно право, за задължителни правни актове (*hard law*) или за актове с незадължителна юридическа сила (*soft law*), както и за съдебната практика на съдилищата и административните решения, електронното правосъдие следва да бъде обхванато от правните аспекти на правоприлагането в областта на гражданското, търговското и може би административното право, т.е. от юрисдикционните практики и процедури, включително арбитражното производство <sup>(3)</sup>.

4.3 От друга страна, не трябва да се забравя, че върховната ценност на всяка програма за прилагане на правосъдие не е нито бързината на правосъдието, нито неговата ефективност, нито разходите, отделяни за него, нито дори опростяването му, а СПРАВЕДЛИВОТО ПРАВОСЪДИЕ <sup>(4)</sup> при пълно зачитане на основните права, по-специално защитата на личните данни на гражданите.

4.3.1 По този начин се отправя предупреждение срещу всички крайности, които с цел опростяване, ефикасност, икономия или бързина биха нанесли вреда на тази основна ценност на правораздаването и които, вместо да улеснят достъпа до правосъдие, ще го затруднят или усложнят.

<sup>(1)</sup> Което е видно от изказванията и обсъжданията, които се проведоха по време на Форума за съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси на 2.12.2008 г. в Европейския парламент в Брюксел в рамките на френското председателство, по-специално тези от сесия II „Електронното правосъдие – инструмент в полза на гражданите, специалистите и предприятията“.

<sup>(2)</sup> С цел съкращаване на обема на становището обобщението не е представено. Въпреки това съобщението на Комисията и резолюциите на ЕП и на Съвета се считат за приложения към настоящото становище.

<sup>(3)</sup> С изключение на механизмите за алтернативно разрешаване на спорове, които, въпреки че са свързани с разрешаването на спорове, не са част от правоприлагането, а от система за доброволно и извънсъдебно уреждане на спорове.

<sup>(4)</sup> Както е посочено в латинския израз: „*Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*“.

4.4 Също така е важно желаната дематериализация или опростяването на процедурите, както и унифицирането на методите и начините на работа, да не заличават различията там, където тези различия са необходими, и тези усилия да не доведат да отмяната, наред с излишното и случайното, на съществени елементи, които не е задължително да са идентични и може би не трябва да бъдат такива.

4.4.1 От съществено значение е да се гарантира, че всяка програма за прилагане на информационните технологии ще отговаря едновременно на нуждите на европейските граждани като цяло и в частност на нуждите на икономическите и социалните оператори, както и на практикуващите юристи. Подобна програма не може да противоречи на техните интереси.

4.4.2 Също така е необходимо да се гарантира, че нито една въвеждана или прилагана система няма да допуска евентуална намеса от страна на трети лица, без значение дали се касае за измама или обикновена небрежност, която би могла да постави под въпрос сигурността или надеждността на нейното използване или възможността за цялостна или частична промяна на съдържанието в нея досиета и тяхното съдържание.

4.5 Друг аспект, на който трябва да бъде отделено внимание, се отнася до различните формалности, които могат да се сторят прекалени или ненужни на неспециалистите, но които допринасят съществено за начина, по който обществеността преценява съдиите и решенията, които те произнасят, или са гаранция за спазването на основните права при правораздаването <sup>(5)</sup>.

4.6 Следва да се добави, че тъй като процесуалното право е спомагателно право, субсидиарно на материалното право, а последното отразява културното многообразие между държавите-членки, не е нито възможно, нито желателно да се извършва неговото уеднаквяване. Не може и не трябва да се унифицират основните аспекти, които са различни в производните съдебни процедури, тъй като може да се нарушат основни права, които тези процедури имат за цел да защитават и гарантират.

4.7 Тъй като правото и по-специално процедурното право е съвкупност от инструменти на правната техника, предназначени за правораздаване от специалистите по право, които разполагат със специално образование и съответния професионален опит, е естествено при дефинирането и използването на тези инструменти да се използва характерен за тези специалисти професионален език.

<sup>(5)</sup> Имат се предвид „ръководните принципи“ на процедурното право, сред които гаранцията за справедлив процес, безпристрастността на съда, равенство между страните, диспозитивния принцип и принципа за добросъвестност, гаранция за състезателност или реално уведомление за всички процедурни актове (вж. за всеки от елементите Miguel Teixeira de Sousa, „*Estudos sobre o Novo Processo Civil*“, Ed. LEX Lisboa, 1997 г.)

4.7.1 Прекомерният стремеж за опростяване и достъпност на тези инструменти може да доведе до загуба на логичност и технически смисъл, който, от своя страна, не е задължително да бъде еднакъв във всички национални правни системи.

4.7.2 И в тази област следва да се търси не толкова унифициране на съдебните инструменти, колкото съответствия между тях или „обща референтна рамка“.

4.8 Накрая ЕИСК счита, че за ефикасното внедряване на системи за прилагане на новите технологии в правосъдието трябва предварително да е налице увереност, че тези системи отговарят на нуждите и целите на организацията, че са съвместими със съществуващите компютърни системи, като следва да се извърши предварителен одит на действащите процедури и да има възможност системата да се пригоди бързо и с ограничени средства към новите обстоятелства и новите цели.

4.8.1 Следва да се обърне повече внимание в общ план на съотношението разходи/ползи за тази инициатива като цяло и на различните етапи от изпълнението ѝ, предвид това, че в оценката на Комисията за въздействието (достъпна само на един официален език) не се съдържат количествени показатели. Вместо това изрично се признава, че разходите са правомерни, но не могат да се изчислят, могат само да бъдат определяни за всеки конкретен случай, в съответствие с ползите, а като цяло, въпреки че не подлежи на съмнение, икономическото въздействие трудно може да се изчисли. Това е една крайно субективна позиция, която трудно може да бъде приета, когато се отнася за проект от такъв мащаб <sup>(1)</sup>.

## 5. Специфични бележки

5.1 Тъй като един процес се състои от актове (процедурни), които трябва да бъдат документирани поради съображения за безопасност и сигурност, както и за да се гарантират правата на страните, въпросът с надеждния носител на целия процес може да наложи ограничения върху устното обсъждане и дематериализацията, при следване на принципите на правовата държава.

5.1.1 Именно в тази перспектива следва да бъдат анализирани и разгледани някои аспекти на дейностите, предвидени в „общата стратегия“.

5.2 Относно *портала за електронно правосъдие*, ЕИСК счита, че преди въвеждането му трябва да се проведе сериозно обучение на всички практикуващи юристи (съдии, прокурори, длъжностни лица в съдебната система, административни власти, правителствени служители и всички специалисти по право), така че той да се превърне в полезен и надежден инструмент за всички заинтересовани лица.

5.2.1 ЕИСК счита, че порталът може да бъде център за информация и съдебни услуги и много полезно пространство за връзка между гражданите, предприятията и практикуващите юристи, което да допринесе за решаването на съдебните проблеми.

5.2.2 Според ЕИСК порталът може да бъде полезен и надежден инструмент, който да се използва ежедневно от всички практикуващи юристи. За целта обаче е необходимо да се гарантира надеждността и достоверността на съдържащата се в него информация и е желателно порталът да съдържа различни нива и права на достъп в зависимост от търсената информация, за да бъдат защитени заинтересованите лица.

5.2.3 Порталът трябва да дава достъп и до общностното и националното законодателство, подобно на Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела <sup>(2)</sup>. Този достъп трябва да бъде свободен за широката публика и да предоставя по-добри съвети и по-добра обща правна помощ по правните въпроси.

5.3 Относно *видеоконферентната връзка* ЕИСК счита, че следва да се извърши прецизен одит на всички съдилища в държавите-членки <sup>(3)</sup>, така че да се провери дали разполагат или не с необходимото аудиовизуално оборудване за използване на тази техника. Към настоящия момент не е сигурно, че всички държави-членки са оборудвали съдилищата си с необходимата техника за осъществяване на видеоконферентна връзка, нито че системите им са съвместими, нито дори че работят правилно <sup>(4)</sup>.

5.3.1 Освен това, ако целта е да се събират доказателства от свидетели или да се изпращат съдебни актове или решения, ЕИСК е на мнение, че е необходима реална законодателна хармонизация по отношение на свидетелските показания и видеоконферентната връзка между различните държави-членки, така че да няма разлики в тълкуването и прилагането на законодателството в тази област, защото без този необходим законодателен механизъм видеоконферентната връзка в различните държави-членки ще се сблъска с пречки от законов, а дори и културен характер.

5.3.2 Ако видеоконферентната връзка бъде приета в предложения вид, ЕИСК счита, че тя трябва винаги да се изисква между заинтересованите съдилища и в този случай Комитетът признава, че порталът може да допринесе за тази практика, при условие че съдържа всички необходими за целта елементи <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Като се обърне специално внимание на факта, че в резултат на неотдавнашното предложение за решение на Комисията за изменение на Решение 2001/470/ЕО, неговото използване се ограничи изключително до лицата, занимаващи се професионално с право (вж. ОВ 175 от 28.7.2009, стр. 84, докладчик: г-жа Sánchez Miguel).

<sup>(3)</sup> Междуременно чешкото председателство на Съвета поиска от държавите-членки да му предоставят пълна информация за аудиовизуалното оборудване, с което разполагат съдилищата им, и публикува всички получени отговори под формата на синтез, озаглавен „Summary of the replies of the EU Member States to the request of the Czech Minister of Justice for information on national videoconferencing equipment in the judiciary“.

<sup>(4)</sup> Въпросът с оперативната съвместимост на системите беше наскоро повдигнат от Комисията (COM(2008) 583 окончателен), предмет на становище (ОВ С 218 от 11.9.2009 г., стр. 36 г., докладчик: г-н А. Pezzini); препратка към бележките на това становище, както и към подробното изброяване на различни други становища на ЕИСК в тази област.

<sup>(5)</sup> Следва да се подчертае вече извършената работа от работната група на Съвета за обработка на правна информация „Електронно правосъдие“, която включва по-конкретно доклада за дейността от 15 май 2009 г. относно обработката на правна информация (DOC 9362/09), както и стратегическия документ относно използването на видеоконферентните връзки (DOC 9365/09), наръчника, предназначен за потребителите (DOC 9863/09), брошурата с информация за широката публика (DOC 9862/09), всички с дата 15 май 2009 г., които разглеждат въпроси, идентични с тези, представени в настоящото становище.

<sup>(1)</sup> Вж. Оценка на въздействието (SEC(2008)1947 от 30 май 2008 г.), параграф 5.3.2 и 5.3.3, стр.30 и стр.31.

5.4 Що се отнася до *сътрудничеството между съдебните власти* и по-специално до връзката между регистрите за съдимост, ЕИСК смята, че това сътрудничество, предвид деликатния характер на материята, трябва да се подчинява на най-строгите изисквания за сигурност и защита на личните данни, така че да се запази личният живот на засегнатите граждани <sup>(1)</sup>.

5.4.1 Въпреки това ЕИСК е на мнение, че трябва да се извърши и предварителен анализ на националните законодателства и на материалните условия във всяка държава-членка, така че в тази толкова деликатна материя да не съществуват различни приложения и процедури при обмена на информация по наказателно-правни въпроси.

5.5 По отношение на *помощта в областта на преводите*, ЕИСК обръща внимание върху факта, че порталът за електронно правосъдие трябва да бъде многоезичен, а информацията трябва да е налична на всички езици на ЕС. За да бъде полезна, автоматизираната система за превод трябва да позволява писмен и устен превод на уебстраницата в реално време, така че тя да бъде достъпна за гражданите на ЕС.

5.5.1 За да бъдат улеснени специалистите в областта на правото, порталът за електронно правосъдие може да включва база данни на съдебните писмени и устни преводачи, както и всички необходими формуляри, правилно преведени на езика на съдебната система на всяка държава-членка.

5.5.2 Предполагаемите огромни разходи, до които би довела една ефикасна автоматизирана система за симултанен превод на всички езици на Общността, би трябвало да бъдат преценени внимателно с оглед на осъществимостта и пропорционалността спрямо очакваните резултати и практическото използване на системата.

5.6 Някои инициативи налагат специални резерви и предпазливост, по-специално тези, които се отнасят до пълната дематериализация на европейските процедури в областта на съдебното разпореждане за плащане <sup>(2)</sup> или споровете с малък материален интерес <sup>(3)</sup>, а също и тези, които предвиждат създаването на „изцяло електронни европейски процедури“, тези които са свързани с изпращането на съдебна призовка или уведомяване за съдебни актове изключително по електронен път, и тези, които предвиждат онлайн плащане на съдебните разноски или заверка на документи по електронен път.

5.6.1 Във всички упоменати случаи ЕИСК съветва да се действа изключително предпазливо при въвеждането им, да се преценява внимателно съотношението между разходи и ползи и настоява за дълги експериментални периоди и тестване преди повсеместното им приемане, както и да се разполага с абсолютни гаранции относно тяхната съобразност с правилата на процесуалното право, които са общи за правовите държави.

Брюксел, 30 септември 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно „Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет - Към европейска стратегия в областта на електронното правосъдие“ (2009/C128/02), ОВ С 128, 6.6.2009 г., стр. 13.

<sup>(2)</sup> Регламент (СЕ) 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12.12.2006 г. за въвеждане на европейска процедура за съдебно разпореждане за плащане (ОВ L 399, 30.12.2006 г., стр. 1).

<sup>(3)</sup> Регламент (СЕ) 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11.7.2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 1).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Безопасни, иновативни и достъпни лекарства: обновена визия за фармацевтичния сектор“**

COM(2008) 666 окончателен

(2009/С 318/14)

Докладчик: г-н van IERSEL

На 10 декември 2008 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Безопасни, иновативни и достъпни лекарства: обновена визия за фармацевтичния сектор“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 септември 2009 г. (докладчик: г-н van IERSEL).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 170 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Целта на съобщението<sup>(1)</sup> е да бъде набелязана дългосрочна програма за напредък към единен европейски пазар за фармацевтичната промишленост<sup>(2)</sup>, който следва да създаде устойчива среда за бранша в Европа и в глобален план в отговор на нарасналите потребности на пациентите.

1.2 ЕИСК смята, че съобщението предоставя необходимата рамка, съдържаща редица важни цели. Въпреки това по въпроса за начина на осъществяване на програмата то се характеризира по-скоро с предпазливи и двусмислени формулировки.

1.3 Фармацевтичната промишленост зависи в особено голяма степен от националното здравеопазване и финансовите условия. Тя се сблъсква и с предизвикателствата, свързани с нарасналите потребности и очаквания на населението и пациентите, както със засилената международна конкуренция. Настоящата криза, наред с намаляването на бюджетните средства, ще се отрази и на бъдещето на фармацевтичния сектор.

1.4 Според ЕИСК тези фактори изискват Съветът спешно да подготви график, в който напълно да се отчетат тези предизвикателства, въз основа на договорена стратегическа перспектива. Целта на ЕС следва да бъде създаването на условия за устойчиво

развитие у дома и в световен мащаб на европейската фармацевтична индустрия.

1.5 Според една обща перспектива текущите, предимно национални правомощия, вследствие на които свободният достъп до лекарствата, както и единният пазар, колкото и да са желани, остават далечна възможност, трябва да бъдат постепенно заместени от процеси на сближаване и общи подходи в полза на европейските пациенти, индустрията и цялата верига за здравно обслужване.

1.6 ЕИСК е на мнение, че националните разпоредби следва в по-голяма степен да отчетат европейското измерение. Националните финансови условия и условията, свързани със здравните грижи, следва по-специално да вземат предвид огромните разходи и важността на ориентираният към бъдещето научноизследователска и развойна дейност и иновации в сектора.

1.7 ЕИСК приветства инициативата за иновативни лекарства като част от Седма РП. Комитетът категорично се обявява за приемането на патент на ЕС и за единна европейска система за решаване на патентни спорове. Следва допълнително да се подобри работата на Европейската патентна служба.

1.8 Генеричните лекарствени продукти представляват възможност за икономии в областта на здравеопазването. ЕИСК подкрепя разработването на конкурентни пазари на продукти с изтекъл патентен период. Съветът следва да обмисли начини за използване на потенциала за значителни икономии в тази област.

<sup>(1)</sup> Съобщение на Комисията относно „Безопасни, иновативни и достъпни лекарства: обновена визия за фармацевтичния сектор“ COM(2008) 666 окончателен, декември 2008 г.

<sup>(2)</sup> През 2007 г. заетите в европейската фармацевтична промишленост са били около 600 000 души, като 18 % от целия оборот на бранша са отивали за научноизследователска и развойна дейност.

1.9 Свободният достъп и достъпността на лекарствените продукти изискват да се обсъдят наново взаимосвързани въпроси относно големите ценови разлики между лекарствата в Европа, достъпността, успоредната търговия и принципа за липсата на екстратериториалност. Това обсъждане следва да вземе предвид и „предложение с подходящите мерки за премахване на всички останали пречки или нарушения на свободното движение на патентовани лекарствени продукти...“<sup>(1)</sup>.

1.10 Понастоящем ЕИСК смята, че за да се насърчи сближаването, трябва да се приложи отвореният метод на координация, да се даде на Комисията роля на наблюдател, да се въведат най-добрите практики и прозрачност на данните, каквато е текущата практика в рамките на Лисабонската стратегия. Наборът от данни следва да обхваща съответните световни тенденции и тяхното цифрово изражение, както и тяхното въздействие, което би поставило предизвикателствата и възможностите за фармацевтичната индустрия на ЕС в правилния контекст.

## 2. Въведение

2.1 Вследствие на поделените между Комисията и държавите-членки правомощия дълго време липсваше цялостен европейски преглед на фармацевтичния сектор. Европейските институции насочваха усилията си основно към подобряване на достъпа до пазара и на регулаторни въпроси.

2.2 Резервираността на равнището на ЕС се дължеше и продължава да се дължи на особената позиция на здравния сектор, като националните системи на здравеопазване и националните правомощия доминират навсякъде. Все пак Комисията и държавите-членки все по-често подчертават необходимостта от рамкови условия в Европа за добре дефинирани въпроси, свързани със здравеопазването.

2.3 Европейски условия и цели са необходими за сектор, който разчита на дългосрочни инвестиции, насочени към научни изследвания и иновации. Това е още по-важно, като се има предвид, че:

— фармацевтичният сектор е в силна зависимост от научно-изследователската и развойна дейност и от иновативни нови продукти;

— конкуренцията от други райони, включително от бързоразвиващите се азиатски страни, нараства.

2.4 Единният пазар се нуждае от сериозни инвестиции. Лесно може да се разбере защо Съдът на Европейските общности настоява в няколко съдебни решения за прилагане на принципите на единния пазар в сектора, по-специално в интерес на

пациентите. Пред единния пазар в този сектор стоят сериозни пречки, свързани със 27-те системи на здравеопазване, почиващи на собствени традиции, правни разпоредби и ценообразуване.

2.5 Едва през 1996 г. комисар Bangemann, отговарящ за индустриалните въпроси, организира три кръгли маси с всички заинтересовани страни в областта на пълното изграждане на европейския единен пазар на фармацевтични продукти. Те бяха последвани от много други консултации. Разнородният състав на кръглите маси, включващи представители на правителства, фармацевтични компании и други заинтересовани страни, позволи да се представят широк набор от гледни точки и национални подходи.

2.6 В отговор ЕИСК представи редица конкретни предложения по различни поводи. Основните теми бяха свободното движение на лекарства в ЕС, необходимостта средствата за фармацевтичния сектор в държавите-членки да бъдат поставени под контрол и призив за силна фармацевтична промишленост с цел растеж и работни места в Европа<sup>(2)</sup>. В тези области все още предстои много работа, за да се постигне напредък.

2.7 Ключова в този случай е позицията на държавите-членки. Националните структурни и организационни характеристики на техните системи на здравеопазване са решаващи за цените и възстановяването на медицинските разходи в Европа, а също и за достъпа до лекарства.

2.8 Въпреки различията в мненията и при спазване на границите на националните правомощия от 1965 г. насам Съветът прие редица законодателни мерки във връзка с общественото здраве и медицинските продукти, за да се подобрят здравеопазването и условията за пациентите.

2.9 През 2001 г. беше решено да се подобри начинът на организиране на дебата, като се създаде група в ограничен състав, представляваща заинтересованите страни, т.нар. Г-10<sup>(3)</sup>. През май 2002 г. групата представи четиринадесет общи препоръки в рамките на стратегически преглед на фармацевтичния сектор. През следващите години няколко от препоръките бяха приложени.

2.10 Като следваща стъпка през 2005 г. беше създаден и Фармацевтичен форум на високо равнище за прилагане на останалите препоръки на Г-10, а три работни групи получиха мандат да изготвят нови препоръки.

2.11 Процесът завърши през октомври 2008 г., когато форумът прие заключения и препоръки по темите информация за пациентите, относителна ефективност, ценообразуване и възстановяване на средства.

<sup>(1)</sup> Вж. член 9 от Директива 89/105/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 г. Оттогава Съветът стана по-въздръжан по отношение на разширяването.

<sup>(2)</sup> Вж: становище по собствена инициатива, ОВ С 14, 16.1.2001 г., стр. 122 и становище, ОВ С 241, 28.9.2004 г., стр. 7.

<sup>(3)</sup> Г-10 се състоеше от петима министри, двама комисари и представители на сектора.

2.12 В тези заключения и препоръки се изтъкваха взаимовръзките между, от една страна, технологиите и иновациите в един динамичен и конкурентен пазар, а от друга, гаранциите за качество, свободния достъп до фармацевтични продукти, надеждната информация за пациентите, а също и ефективните политики на ценообразуване и възстановяване на средства.

2.13 Фармацевтичният форум заключава, че понастоящем е необходим задълбочен подход и средно- и дългосрочна перспектива за фармацевтичния сектор, както с оглед на Лисабонската стратегия за увеличаване на конкурентоспособността на Европа, така и с оглед на динамиката и предизвикателствата в сектора в световен мащаб.

2.14 За пръв път чрез Седма РП беше изготвена обща програма за научноизследователска дейност за фармацевтичната промишленост. В нея са включени голям брой иновационни фармацевтични проекти за стимулиране на съществуващите и потенциалните международни научноизследователски мрежи<sup>(1)</sup>.

2.15 Междувременно последствията от глобализацията стават все по-осезаеми. Като се имат предвид впечатляващите постижения в научноизследователската и развойната дейност в САЩ и Китай, а също и в други бързо развиващи се нови икономики, в крайна сметка решаваща за европейската промишленост ще бъде степента на прилагане на иновации от европейските предприятия в този сектор.

2.16 Вследствие на настоящата икономическа криза светът след това ще изглежда различно. Състоянието на икономиката, наред със съкращаването на националните бюджети, както и засилената позиция на други глобални играчи в Азия, ще се отрази на условията на конкуренция. На тези фактори трябва да бъде отпадено голямо внимание при разработването на бъдещи политики за здравния сектор и фармацевтичната промишленост.

2.17 ЕИСК заключава, че през последното десетилетие мрежите и обменът са се засилили и това в известна степен е довело до сближаване в гледните точки на редица заинтересовани страни. Въпреки този напредък остават проблемни въпроси с оглед на различията в законодателните и здравните системи. Свободният достъп до фармацевтични продукти е ограничен и в сектора не съществува единен пазар.

### 3. Гледната точка на Комисията

3.1 През декември 2008 г. Комисията публикува стратегическо съобщение относно фармацевтичния сектор, което определя принципите и целите, а също и перспективите пред сектора в дългосрочен план, както и предизвикателствата пред него в световен мащаб.

<sup>(1)</sup> В бележките си по съобщенията на Комисията относно научните изследвания и конкурентоспособността във фармацевтичния сектор ЕИСК нееднократно е подчертавал голямото значение на фундаменталните изследвания в този сектор. Вж.: ОВ С 14, 16.1.2001 г., ОВ С 234, 30.9.2003 г. и ОВ С 110, 30.4.2004 г.

3.2 Съобщението представлява рамка за законодателни предложения в контекста на цялостния пакет от декември 2008 г., а също и предложения за бъдещето.

3.3 Нов елемент е поставянето на акцент върху външните аспекти като фалшифициране, търговия, нововъзникващи болести и нарастващото значение на бързоразвиващите се нови икономики.

3.4 В съобщението се посочват три теми, по които се правят пет законодателни предложения, съпътстващи документа, а именно фалшифициране на медицински продукти, фармакологична бдителност и информация за пациентите<sup>(2)</sup>.

3.5 Още веднъж се подчертава огромната важност на фармацевтичната промишленост за Европа с оглед на научноизследователската и развойна дейност, растежа и работните места и общественото здраве.

3.6 Въпреки това, ако иска да поддържа жизнеспособна и устойчива фармацевтична индустрия, Европа ще се изправи пред големи предизвикателства в здравния сектор, науката и икономиката, както следва:

— Европа продължава да губи позиции в полза на САЩ и Азия в областта на научноизследователската и развойна дейност и иновациите;

— разликите в наличността и достъпността на лекарствата в Европа остават;

— нараства международното разделение на труда, включително в научноизследователската и развойна дейност, в клиничните изпитания, в производството и маркетинга;

— съществува необходимост от пионерска научна дейност, за да се отговори на предизвикателствата, пред които е изправено обществото, както и да се отворят нови пазари за произведени в ЕС лекарства.

3.7 Комисията смята, че е крайно време да се отбележи по-голям напредък към подобряване на функционирането на единния пазар на фармацевтични продукти с цел стабилизиране и засилване на позицията на Европа в международен план.

3.8 За тази цел са дефинирани 25 цели относно: първо - единен и устойчив пазар на фармацевтични продукти, второ - използване на възможностите и посрещане на предизвикателствата на глобализацията, и трето - укрепване на средата за наука и иновации.

<sup>(2)</sup> ЕИСК информира за тези теми в рамките на пакет от становища: CESE 1022/2009, CESE 1023/2009, CESE 1024/2009, CESE 1191/2009 и CESE 1025/2009, ОВ С 306, 16.12.2009 г.

3.9 Настоящото съобщение представлява стройна картина на предизвикателствата в национален и световен мащаб, а също и на желаните подходи в една цялостна рамка, която да установи дългосрочна програма за сектора.

#### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя необходимостта от цялостен подход към европейския фармацевтичен сектор, който да отчита глобалните аспекти.

4.2 Съобщението е представено като израз на една обновена визия, но въпреки че тази обновена визия е желателна и че е налице широка консултация с редица заинтересовани страни, резултатът е донякъде разочароваш, тъй като в документа липсва цялостен анализ на недостатъците на общия пазар, както и инициативност в частта с политическите препоръки от гледна точка на интересите на пациентите и на индустрията.

4.3 Европа губи позиции в областта на иновациите във фармацевтичния сектор. Глобализацията на сектора създава нови възможности и нови предизвикателства. Липсата на свободен достъп до лекарства в Европа и необходимостта от научни пробиви, за да се реагира на напредъка в медицината, а също и на глобалните предизвикателства за общественото здраве, са основание са представени заедно. Остава неясно какви действия следва да бъдат предприети от държавите-членки и от ЕС в отговор на тези предизвикателства.

4.4 По мнение на ЕИСК съществува неотложна необходимост от подобряване на функционирането на единен и устойчив пазар на лекарства, което е предпоставка за поддържането на печеливш и в значителна степен способен на иновации фармацевтичен сектор в Европа, за да се отговори на нарасналите потребности на населението, както и на световните предизвикателства.

4.5 В Съобщението се предлага подходяща рамка за регулаторно сътрудничество и преговори с нарастващ брой трети страни като САЩ, Япония, Канада, Русия, Индия и Китай. Чрез сътрудничество и преговори с трети страни ще се създадат устойчиви перспективи за европейския износ.

4.6 В подобен международен контекст добре работещият единен пазар е необходимо предварително условие. Фрагментацията на пазара остава – или вследствие на различия в ценообразуването и схемите за възстановяване на средства на национално ниво, или вследствие на (новите) регулаторни утешения, разминаванията при прилагането на законодателството на Общността, нееднакъв достъп и липсата на търговски интерес към националните пазари, които са икономически по-малко привлекателни.

4.7 Нещо повече, в един по-скоро кратък период ЕС се разрасна до 27 държави-членки, всяка с нейните собствени, и следователно, допълнителни особености, не на последно място поради нарасналото разнообразие в пазарите и потребностите на пациентите. Това дава представа за сложните аспекти на цялостната картина в Европа.

4.7.1 Пример за тези сложни аспекти е достъпността на лекарствата, която зависи извънредно много от различните национални системи за социално осигуряване и степента на осигуряване на лицата. При повечето системи социално-осигурителните институции или техните сдружения договарят с производителите цените на лекарствените средства, отпуснати по лекарско предписание, за да може по този начин лекарствата да бъдат продадени на изгодна цена на осигурените лица с тяхно минимално участие.

4.8 Голямо влияние оказват връзките между разходите за иновации и оборота в сектора. Научноизследователската дейност и иновациите могат да процъфтяват единствено, при условие че индустрията е конкурентоспособна и че европейският пазар работи задоволително.

4.9 Ако различията в административните процедури и подходи останат, секторът все повече ще страда от фрагментация, припокриване, излишни разходи за иновации, които ще го поставят в по-неблагоприятна позиция спрямо индустрии, които имат предимства в континентален мащаб, като например САЩ и Китай.

4.10 Въпреки че другаде по света големите пазари с континентално измерение са частично повлияни от регионалните различия, положението не може да се сравнява с разпокъсаността в Европа.

4.11 Допълнителен проблем е, че производителността на научноизследователската и развойна дейност във фармацевтичния сектор намалява през последните години вследствие на комбинация от няколко комплексни фактора.

4.11.1 Революцията в биотехнологиите, която обещава да донесе много нови предимства, струваше скъпо на сектора в смисъл на научноизследователска и развойна дейност, а и приложените технологии все още не са се трансформирали в добре разработен набор от продукти. Справянето с нови болести означава по-скъпо разработване на лекарства.

4.11.2 Стойността на пускането на пазара на нови продукти се увеличи, отчасти вследствие от необходимостта от провеждане на продължителни и скъпи клинични изпитания. Регулаторните изисквания към клиничните разработки също нараснаха; същевременно НИРД се насочиха към по-сложни заболявания и по-скъпи области на лечение, като например свързаните с рака, болестта на Алцхаймер и пр.

4.11.3 Понастоящем иновациите в медицината се възприемат предимно като фактор за увеличаване на разходите за здравните бюджети на национално ниво, а не като двигател за иновации в полза на пациентите. Като пример в случая може да послужат националните процедури по ценообразуване и възстановяване на разходите, които не създават условия за по-добра възвръщаемост за новаторски продукти за определени болести в сравнение с по-стари такива (например референтните цени за терапевтичните услуги).

4.12 Това развитие в Европа има съответни последици с оглед на конкурентите. Въпреки че регулаторните органи в САЩ са, общо взето, по-строги от тези в ЕС по отношение на издаване на разрешения за пускане на пазара, пазарната среда в САЩ е по-привлекателна за инвестиции в НИРД, тъй като иновациите се възнаградяват в по-голяма степен, отколкото на повечето европейски пазари.

4.13 Азиатските страни, като например Китай и Индия, чиито пазари отбелязват над 15 % растеж средногодишно, е вероятно да привлекат значителен дял от международните инвестиции в НИРД, след като стандартите за защита на интелектуалната собственост бъдат приложени ефективно в тези държави.

4.14 За по-нататъшния напредък в тази област е необходимо да се постигне нов баланс между националните правомощия и европейските (законови) механизми и процедури, както и пазарните условия, които отварят път за жизнен и силен европейски фармацевтичен сектор.

## 5. Бъдещи перспективи

5.1 ЕИСК застъпва позицията, че съвпадението във времето на сегашната икономическа криза, подготовката за обновена Лисабонска стратегия през 2010 г. и световните предизвикателства са подходяща отправна точка, която дава възможност на следващата Комисия да постигне обновяване и напредък.

5.2 Лисабонската стратегия, която засяга баланса между националните правомощия и правомощията на Общността, както и една по-ясна роля за Комисията, може да предостави полезна рамка и методология за фармацевтичния сектор.

5.3 През 2008 г. Комисията постави началото на инициативата за иновативни лекарства (ИИЛ) <sup>(1)</sup> като част от Седма РП. ЕИСК приветства тази стратегическа програма, която на практика работи за намиране на отговор на предизвикателствата пред научните изследвания чрез публично-частни партньорства – университети, научни институти, МСП, болници, организации на пациентите и регулаторни органи – с цел да премахне пречките пред науката и пред прилагането на умения, за да се ускори разработването на лекарства за бъдещи здравни нужди.

5.4 В една конкурентна научноизследователска среда от централно значение са патентите и гарантирането на защита на интелектуалната собственост във фармацевтичния сектор като стимули за иновации и за да се реагира на настоящите и нововъзникващи здравни проблеми, а също и във връзка с дългия жизнен цикъл на продуктите (включително дългите срокове за разработване).

5.5 ЕИСК прие за сведение междинния доклад от ноември 2008 г. относно състоянието на фармацевтичния сектор. Комитетът твърдо подкрепя препоръчаното приемане на патент на ЕС и установяването на единна европейска система за решаване на патентни спорове, което би оптимизирало процесите и би намалило разходите в сравнение с положение,

при което съществуват 27 такива процедури въз основа на различните законодателства.

5.6 Като взема предвид международния престиж на Европейската патентна служба, ЕИСК счита, че нейната работата би могла да бъде подобрена.

5.7 Разходите за производство и пласмент на генеричните лекарства, които са копия на оригиналните медикаменти след изтичането на срока на техните патенти, са значително по-ниски в сравнение с тези за оригиналните лекарства. ЕИСК подкрепя разработването на конкурентни пазари на продукти с изтекъл патентен период.

5.8 ЕИСК подчертава необходимостта от по-голяма ефективност и конкуренция на европейския пазар на генерични продукти. Комитетът призовава Комисията и държавите-членки да обмислят начини за реализиране на потенциала за значителни икономии за пациентите и здравните системи.

5.9 Що се отнася до свободния достъп и достъпността на лекарствените продукти, ЕИСК призовава съвместно с Комисията, правителствата и заинтересованите страни да бъдат обсъдени наново взаимосвързани въпроси, като например големите ценови разлики между лекарствата в Европа, достъпността, ускорената търговия и принципа за липсата на екстратериториалност.

5.10 ЕИСК се позовава на следните източници, съдържащи насоки: поредица изявления на Г-10, Препоръка 6, Фармацевтичния форум на високо равнище, Препоръка 9.2 и на окончателния доклад за напредъка на същия форум <sup>(2)</sup>.

5.11 Целта на подобна дискусия следва да бъде да се дефинира обща визия относно необходимостта от свободен достъп и достъпност за пациентите, относно създаването на единен пазар, относно предсказуемостта на поведението на правителствата и на техните действия в тази област, както и относно необходимостта от устойчива среда за НИРД и иновации.

5.12 Предизвикателствата във вътрешен и световен план са взаимосвързани:

— позицията на европейската фармацевтична промишленост в света ще зависи от позицията ѝ на европейския пазар;

— болести в световен мащаб и глобалното движение на фармацевтични продукти от развитите и бързоразвиващите се икономики, които също ще засегнат европейските пазари;

— една устойчива позиция на сектора на вътрешния пазар трябва да бъде полезна за пациентите като резултат от дискуссионните платформи за фармацевтичните продукти, болестите и променящите се нагласи на потребителите на тези продукти в Европа.

<sup>(1)</sup> Стратегическата програма за изследвания на ИИЛ е пътната карта за бързото прилагане на ИИЛ, насочена към четири стълба: безопасност, ефикасност, управление на знанията, образование и обучение.

<sup>(2)</sup> Вж. стр. 85 от окончателния доклад за напредъка.



5.13 В подкрепа на подновената дискусия Комисията следва да представи актуализирани данни за развитието на пазарите на ЕС, създаването на работни места и бюджетите за НИРД в сектора. Необходимо е също така да се вземат предвид сравними данни в световен мащаб.

5.14 Световните данни и тенденции трябва да обхванат и разширяването на НИРД на европейските компании на големите бързоразвиващи се пазари, което без съмнение ще придружи растежа на пазарите на Индия и Китай. Тази изгодна възможност, която е резултат от глобализацията, е още един убедителен аргумент да се развива европейския единен пазар като устойчива основа за НИРД и иновации.

5.15 Справедливата търговия и интересите на пациентите изискват вносът от страни с ниско равнище на доходите да бъде поставен в зависимост от това дали там действително се спазват добри производствени практики. Фалшифицираните

лекарства трябва да се забранят. Рискът от продажби на фалшифицирани лекарства в интернет трябва да бъде ограничаван чрез ефективен контрол над лекарствата, изпращани по пощата.

5.16 ЕИСК смята, че като стъпка в посока изграждане на единен пазар в този сектор следва да бъде въведен отвореният метод на координация, а на Комисията да се даде роля на наблюдател, каквато е текущата практика в рамките на Лисабонската стратегия.

5.17 С оглед постигане на по-голяма прозрачност, Комисията следва да публикува най-добрите практики и да проучва и изтъква дискусии и мерки в държавите-членки, отнасящи се до свободния достъп и достъпността на лекарствата, а също и до правните условия за НИРД, иновации и фармацевтичната промишленост. Резултатите от тези проучвания следва да се превърнат в основа за вземането на решения от страна на Съвета.

Брюксел, 30 септември 2009 година

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване“ (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“)**

COM(2009) 333 окончателен — 2009/0096 (COD)

(2009/С 318/15)

Главен докладчик: г-жа **Gabriele BISCHOFF**

На 17 юли 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 152 от ДЕО, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“)*

На 14 юли 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

В съответствие с член 20 от Правилника за дейността, на 456-ата си пленарна сесия на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-жа Gabriele BISCHOFF за главен докладчик и прие настоящото становище със 171 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

## **1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК**

1.1 Подходящите финансови инструменти за предприятията са възлова предпоставка за икономически растеж. Това се отнася и за микропредприятията в социалната икономика. Поради това развитието на микрокредитите е похвално с оглед на факта, че те могат да представляват нов начин за насърчване на предприемаческия дух и за създаване на нови работни места в микропредприятията (т.е. предприятия с по-малко от 10 работници и годишен оборот или балансов отчет, ненадвишаващ 2 млн. евро). Отчита се фактът, че засега в Европа броят на инструментите за микрофинансиране не е голям.

1.2 Предоставянето на микрокредити на микропредприятия в социалната икономика и на групи в неравностойно положение е много по-трудоемко и скъпо в сравнение с отпускането на традиционни кредити. Тези по-високи разходи могат да бъдат намалени от една страна чрез разработването на стандартизирани, технологизирани услуги, на по-добър маркетинг и въобще чрез професионализация на услугите за микрофинансиране, и, от друга страна, чрез гаранции и съфинансиране. Следователно като една от централните задачи на предлагания механизъм за микрофинансиране се разглежда по-нататъшното разработване на инструмента за микрофинансови услуги също и в сътрудничество с наложили се доставчици на финансови услуги. При това е важно да се развият организационни структури, които да позволяват стандартизираната обработка на голям брой заявки. Висока степен на професионализъм едва ли ще може да се постигне без подходящи софтуерни програми и без използването на интернет базирани технологии. 1.2.1 Освен това досегашният опит в Европа в предоставянето на микрокредити показва, че допълнително трябва да се създадат пазарно-икономически стимули, за да се гарантира, че финансовият сектор действително ще поеме отредената му задача за отпускане на микрокредити на двете специфични целеви групи.

1.3 Новите предприемачи от групата на лицата в неравностойно положение би следвало да получат достъп до микрофинансови услуги не само при започване на собствен бизнес, но също и през първите години след основаване на предприятието.

1.4 Около 1 % от средствата по механизма за микрофинансиране „Прогрес“ са предвидени за административни разходи. Тук не са включени средствата, които ще се предоставят на банките посредници и на микрофинансиращите институти за придвижването на кредитите до целевите групи. Комитетът държи да научи каква част от средствата ще се предоставя на банките посредници и на микрофинансиращите институти за посредничеството им за тези кредити. Освен това би трябвало чрез редовен мониторинг на равнище на ЕС, както и чрез публикуване на условията за предоставяне на кредити на интернет страниците на компетентните надзорни органи да се гарантира, че банките ще предлагат изгодните лихвени условия и на целевите групи.

1.5 Следва да се направи прецизна и диференцирана оценка на въздействието на европейския механизъм за микрофинансиране върху политиката по заетостта и върху социалната политика според целевата група. Двете целеви групи – микропредприятия в социалната икономика и индивидуални кредитосъскатели (безработни, младежи, лица в неравностойно социално положение) – имат различни потребности от консултация и подпомагане. Това следва да се има предвид и от организационна гледна точка, като се отчитат пресечните точки с други сродни програми.

1.6 Накрая ЕИСК препоръчва да се проучи какви други източници на финансиране, наред с „Прогрес“, са на разположение за осигуряване на средства за новия механизъм за микрофинансиране.

## 2. Въведение и резюме на предложението на Комисията

2.1 В съобщението си от 13 ноември 2007 г. относно европейска инициатива за развитие на микрокредитирането в подкрепа на растежа и заетостта [COM(2007) 708] окончателен Европейската комисия предлага, първо, да се подобрят институционалните и правни рамки в държавите-членки и, второ, да се създаде нов инструмент в помощ на основаването и развитието на микрокредитиращи институти в Общността<sup>(1)</sup>. Също така трябва да се осигури допълнителен финансов капитал за нови небанкови микрофинансиращи институти (МФИ)<sup>(2)</sup>. В съобщението си Комисията отнежда на микрокредитирането важна роля в осъществяването на Лисабонската стратегия за растеж и работни места<sup>(3)</sup>.

2.2 В препоръка 2003/361/ЕО на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението на микропредприятия, както и на малки и средни предприятия<sup>(4)</sup> „микрокредитиране“ се определя като заеми под 25 000 EUR, а „микропредприятие“ като предприятие, в което работят по-малко от 10 души, включително самостоятелна заетост, и чийто годишен оборот и/или общ годишен баланс не надхвърля 2 млн. EUR.

2.3 От доклада на експертната група за регулиране на микрокредитите в Европа става видно какви големи разлики съществуват в предоставянето на микрокредити, както и в правните рамкови условия в държавите-членки.

2.4 Още в своето съобщение от 3 юни 2009 г. Комисията оповести, че ще предложи нов механизъм на ЕС за микрофинансиране на трудова заетост<sup>(5)</sup> (механизъм за микрофинансиране „Прогрес“).

2.5 Представеното на 2 юли 2009 г. предложение на Комисията за създаване на европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване<sup>(6)</sup> има за цел, предвид икономическата криза и кризата на финансовите пазари и тяхното отражение върху равнището на заетостта и кредитирането, да се създаде нов механизъм на ЕС за микрофинансиране, чрез който (потенциално) безработни и групи в неравностойно положение да бъдат подпомагани при основаването на собствени микропредприятия или при започването на самостоятелна заетост с микрокредити до 25 000 EUR, гаранции, капиталови инструменти, дългови инструменти и други мерки за подкрепа като напр. комуникационни дейности, мониторинг, контрол, одит и оценка. Могат да бъдат подпомагани също и микропредприятията в социалната икономика, които наемат на работа безработни и лица в неравностойно положение. Замисълът е по този начин да се даде възможност за предприемаческа дейност на безработни и на други групи в неравностойно положение. Чрез преразпределяне на 100 млн. EUR от съществуващия бюджет на програмата „Прогрес“, което би могло да мобилизира повече от 500 млн. EUR, през четиригодишния период 2010–2013 г. 45 000 души и предприятия могат да получат заеми със среден размер 11 000 EUR. Управлението ще се извършва от Комисията съвместно с

международни финансови институции като Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). Държавите-членки няма да имат допълнителни административни задачи.

## 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства факта, че с предложенията си за изграждане на механизъм за микрофинансиране Комисията продължава своя ангажимент за създаване на работни места и желае да даде още един принос към насърчаването на предприемачеството на групи в неравностойно положение. Същевременно трябва да се посочи, че до момента са налице сравнително малко наблюдения върху използването на микрофинансови инструменти в Европа и че са необходими извънредни концептуални усилия, за да се гарантира административното уреждане на микрокредити и други средства, от една страна, и устойчивата приложимост на този механизъм, от друга. Имайки предвид забележителните успехи, постигнати в областта на сътрудничеството за развитие чрез микрофинансови услуги (и отличени през 2006 г. с Нобеловата награда за мир, присъдена на банка „Грамин“ и нейния основател Мухамад Юнус), следва да се подчертаят шансовете, но също и предизвикателствата при пренасянето на този опит в европейски условия. Това е така не на последно място поради обстоятелството, че в процеса на пренасяне на този опит отпадат съществени предимства на първоначалната концепция (например контекстът на местна, професионална или етническа общност и прозрителността от него доверие, което води до намаляване на разходите за мониторинг и при непогасяване). Затова е спорно в каква степен този опит е приложим в развитите страни.

3.2 В Европа също има значителна нужда от микрофинансови услуги. Само половината от по-малките предприятия оценява като изцяло положителна ролята на банките при осигуряването на достъп до кредити<sup>(7)</sup>. Програмата JEREMIE (Съвместни европейски ресурси за финансиране на микро-, малки и средни предприятия), която се финансира предимно със средства от структурните фондове, е съвместна инициатива на ГД Regio и на Групата на ЕИБ с цел подкрепа и подобряване на финансирането на микропредприятията и МСП<sup>(8)</sup>.

3.2.1 С рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (CIP)<sup>(9)</sup> и пилотната инициатива JASMINE (Съвместно действие за подкрепа на институциите за микрофинансиране в Европа), която трябва да насърчи също и консолидирането и развитието на небанкови финансови институти<sup>(10)</sup>, Европейската комисия освен това лансира важни инициативи за подобряване на капиталовата обезпеченост на МСП и на микропредприятията. Комитетът препоръчва тези разнообразни мерки да бъдат съгласувани помежду им. В своето становище<sup>(11)</sup> относно JEREMIE Комитетът още през 2006 г. ясно заяви, че винаги подкрепя инициативите на Комисията за улесняване на достъпа на малки и средни предприятия до източници на финансиране и призова за широко включване на социалните партньори.

<sup>(1)</sup> Вж. COM(2007) 708, стр. 3.

<sup>(2)</sup> Пак там, стр. 12.

<sup>(3)</sup> Пак там, стр. 3.

<sup>(4)</sup> ОВ L 124 от 20.5.2003 г., стр. 36.

<sup>(5)</sup> COM(2009) 257 от 3.6.2009 г.

<sup>(6)</sup> COM(2009) 333 окончателен.

<sup>(7)</sup> Вж. Евробарометър (2005): SME Access to Finance (Достъпът на МСП до финансиране), Flash Eurobarometer 174.

<sup>(8)</sup> Вж. COM (2006) 349, стр. 9 (бел.пр.: документът не е преведен на български).

<sup>(9)</sup> Вж. COM(2005) 121, стр. 6 (бел.пр.: документът не е преведен на български).

<sup>(10)</sup> Вж. COM(2007) 708, стр. 3.

<sup>(11)</sup> ОВ С 110 от 9.5.2006 г.

3.2.2 Комитетът посочи освен това, че навсякъде, където са били използвани, средствата от ЕИБ са се утвърдили като полезен инструмент за улесняване на достъпа до финансиране на микро- и малки предприятия.

3.2.3 В становището си Комитетът обърна също така внимание, че е особено необходимо да се улеснява достъпът на МСП до микрокредити и че е от решаващо значение да се достигне до определени групи като напр. млади предприемачи, жени-предприемачи или лица, принадлежащи към групи от населението в неравностойно положение и към етнически малцинства.

3.3 Шансовете при използването на микрофинансови услуги произтичат от възловото значение, което имат възможно неформалните и бързи начини на финансиране, включително и за създаването на предприятия. Преобладаващата част от средствата, необходими за създаването на предприятие, се осигуряват от самия предприемач или от роднини, приятели и съседи<sup>(1)</sup>. Това показва до къде са границите на традиционните банкови кредити, защото процентът на отказани кредити е толкова по-голям, колкото по-малки са поисканите суми, тъй като прецизното проучване на съответните искания е твърде трудоемко. Микрофинансовите услуги могат да запълнят празнината между неформалните (и само частично ефективни) начини на финансиране и финансирането от страна на банките. Ако се удаде експертната оценка на предоставянето на микрокредити и други микрофинансови услуги да се извършва също толкова бързо, неусложнено и гъвкаво, както това се прави при неформалните начини, микрокредитите ще могат съществено да допринесат за икономическата динамика и предприемачеството.

3.4 Предприемачите от целевата група би следвало да получат достъп до микрофинансови услуги не само при започването на собствен бизнес, но също и през първите години след основаване на предприятието, тъй като те се нуждаят предимно от по-малки суми, за да финансират проектите си.

3.5 Дори и независимо от настоящата икономическа и финансова криза предоставянето на микрокредити е много трудоемко и скъпо в сравнение с отпускането на традиционни кредити, тъй като размерът на заема е сравнително малък, обикновено липсват обичайните за банкови кредити обезпечения, а разходите за обработка са много високи. Поради това решаващи за успеха на инициативите за микрофинансиране са големият брой микрокредитирания, наличието на подходяща организационна структура и подходящи технологии и, като цяло, възможно най-високата степен на професионализъм. Ако вече съществува опит от подобни инициативи и програми (CIP, JEREMIE, Групата на ЕИБ, JASMINE), той непременно трябва да бъде предварително взет предвид.

3.6 С оглед на изискващата се степен на професионализъм е необходимо, първо, микрокредитирането да се извършва като максимално стандартизирана масова процедура, за да се използват икономите на мащаба и предимствата от разпределянето на рисковете. Да се намерят толкова голям брой клиенти е амбициозна цел, както показват британският и канадският опит<sup>(2)</sup>. Това показва колко е важно да се постигне висока степен на популярност (напр. чрез рекламни

кампании като „Седмиците на микрокредитирането“ на френската ADIE (Асоциация за право на икономическа инициатива) и че е необходимо да се осигури лесен достъп (напр. чрез Интернет). Би следвало да се посочи дали/как може да се осъществи това и каква роля (напр. техническа помощ) биха могли да играят тук други програми (като ЕСФ). Освен това би трябвало да бъдат посочени пресечните точки с тези програми и инициативи, за да се осигури съгласуваност.

3.7 Второ, при организацията на процесите на управление е важно да се осигурят организационните предпоставки за споменатата масова процедура, за да могат исканията да се обработват бързо и с определяне на подходящи форми за обезпечение и за да се прилагат стандартизирани санкции и форми на разпределяне на рисковете при нарушения на договора (просрочени плащания). Аналогично на потребителските кредити възниква и въпросът как платежоспособността на клиентите може да се оцени по възможно най-опростен, бърз и надежден начин.

3.8 Трето, техническа предпоставка за такава масова процедура са оперативни софтуерни системи за подготовка, сключване и проследяване на договора. По този начин биха могли да се преодолеят противоречията между стандартизираната масова процедура и индивидуализираното разглеждане на исканията и да се допринесе за разкриването на по-широк пазарен сегмент за микрофинансовите услуги.

3.9 Микропредприятията в социалната икономика, както и индивидуалните кредитоискатели от държавите-членки и регионите, в които вече са изградени специализирани институции за микрокредитиране, вероятно могат да получат достъп до средствата по-лесно и по-бързо, отколкото кредитоискатели от страни и региони, в които такива институции не съществуват или още са в процес на изграждане. Комитетът препоръчва в рамките на програмата да се внимава това да не води като цяло до нееднакви възможности за достъп.

3.10 Централен е въпросът дали при микрокредитирането да се търсят традиционни кредитни институции или специализирани микрофинансови институти (евентуално в процес на изграждане), които в повечето случаи са малки и нямат стопанска цел. От една страна, с подкрепата на Комисията в Европа от няколко години се развива мрежа от доставчици на микрофинансови услуги. На практика обаче само една пета от тези доставчици (по-малко от 20) отпускат повече от 400 микрокредита годишно<sup>(3)</sup>. От друга страна, успешното разпространяване на микрофинансовите услуги едва ли ще бъде възможно без високопрофесионално управление, ориентирано към печалба, а в този случай банките (които и понастоящем раздават по-голямата част от микрокредитите) разполагат със значителни преимущества. Не изглежда рационално средствата да се отпускат само чрез по-малки доставчици на микрофинансови услуги без стопанска цел, насочени към лица без постоянен доход, към жени, младежи, възрастни хора и мигранти, тъй като такава „система на банкови ниши“ ще затвърди маргинализацията на посочените групи в още една област. Затова, за да се гарантира, че и банковият сектор ще поеме микрокредити въпреки очакваната им ниска доходност, за създаването на съответната инфраструктура вероятно ще са необходими допълнителни пазарно-икономически стимули или инструменти за подпомагане.

(1) Вж. <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>

(2) Вж. <http://ssrn.com/abstract=976211>

(3) По темата микрофинансиране в ЕС вж. [www.nantiklum.org/Overview\\_final\\_web.pdf](http://www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf) и [www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf](http://www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf)

3.11 Тъй като инициативата за микрокредитиране определено има за цел въздействие върху политиката по заетостта и върху социалната политика, ефикасността на програмата следва непременно да бъде оценена прецизно и диференцирано по целеви групи (микропредприятия в социалната икономика и лица в неравностойно положение) и по отношение на тези две измерения. Докато засега критерии са само размерът на кредита и броят на бенефициерите, Комитетът препоръчва да се отчитат също и интеграцията в първичния пазар на труда, получаваният доход и непреките допълнителни последици за заетостта на различните групи, посочени в съобщението на Комисията. Само тогава успехът на инициативата ще може да бъде доказан и по отношение на тези измерения <sup>(1)</sup>.

3.12 Заслужава да се приветства, че предложението на Комисията предвижда също и мерки за подкрепа като напр. комуникационни дейности, мониторинг, контрол, одит и оценка (член 4, параграф 1). Открит остава обаче въпросът дали при това се имат предвид преди всичко консултации за нови предприемачи или консултации за микрофинансови

институти, каква да бъде организацията им и как общо наличните средства следва да се разпределят между гаранции, капиталови инструменти, дългови инструменти и мерките за подкрепа.

3.13 Комитетът препоръчва да се гарантира, че облекчените лихвени условия ще бъдат предоставяни и на кредитополучателите. Същевременно би трябвало да се посочи, каква част от средствата следва да се предоставят на банките посредници и на микрофинансиращите институти като възнаграждение за обработването на кредитите.

3.14 Както се посочва в становище INT/495, Комитетът подкрепя инициативата да се създаде механизъм за микрофинансиране на целевите групи, но има съмнения, дали осигуряването на средства за нов механизъм за микрофинансиране чрез съкращаване на средствата по „Прогрес“ е разумно и целесъобразно. Поради това той препоръчва да се проучи какви други финансови източници, наред с „Прогрес“, са на разположение за финансиране на програмата.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Относно такъв подход вж.: [ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf](http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение 1672/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Общността за заетост и социална солидарност – „Прогрес““**

COM(2009) 340 окончателен — 2009/0091 (COD)

(2009/С 318/16)

Главен докладчик: г-жа **Gabriele BISCHOFF**

На 17 юли 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 152 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение 1672/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Общността за заетост и социална солидарност – „Прогрес““*

На 14 юли 2009 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

В съответствие с член 20 от Правилника за дейността, на 456-ата си пленарна сесия на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-жа Gabriele BISCHOFF за главен докладчик и прие с единодушие настоящото становище.

## 1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК

1.1 ЕИСК подчертава значимостта на програмата „Прогрес“ за укрепване на социална Европа, за създаване на повече и по-добри работни места, намаляване на бедността и постигане на по-голяма степен на социално сближаване. Наред с Европейския социален фонд (ЕСФ) тази програма е един от основните финансови инструменти за подпомагане на социалната програма. Друга съществена задача на програмата „Прогрес“ е освен това да окаже подкрепа за по-нататъшното развитие на социалното измерение.

1.2 ЕИСК приветства факта, че всички сили са концентрирани върху преодоляването на кризата и че в този контекст всички бюджетни редове се разглеждат от гледна точка на приноса, който могат да дадат за преодоляване на кризата и по-конкретно за гарантиране на заетостта и създаване на нови работни места.

1.3 Безработните и групите в неравностойно положение са тези, които най-вече се нуждаят от ефективна подкрепа и консултации, когато желаят да създадат собствен бизнес. За тази цел, наред с други, на разположение е и Европейският социален фонд (ЕСФ). Ето защо ЕИСК препоръчва да се посочат по-точно пресечните точки между Европейския социален фонд и механизма за микрофинансиране „Прогрес“, за да се гарантира, че ще бъдат създадени възможности и достъп до кредитиране, предназначени за определени целеви групи и ще бъде избегнато дублиране.

1.4 Както е посочено в становище INT/494, ЕИСК по принцип подкрепя идеята, на микропредприятията в социалната икономика да се предоставят микрокредити при изгодни

условия, с изискване да наемат безработни или лица в неравностойно положение. Все пак би трябвало по-точно да бъде определено какво означава това.

1.5 Комитетът изразява обаче съмнения дали пренасочването на средствата и свързаното с него съкращаване на средствата с 25 млн. EUR годишно няма да има значителни последствия за ефективността и обхвата на програмата „Прогрес“ за периода от 2010 до 2013 г., а също така и по отношение на по-нататъшното развитие и стратегическата насоченост на програмата. По тази причина Комисията се приканва да представи тези последствия по-точно и да проучи евентуални алтернативи. Освен това би трябвало да се посочат възможните последствия за други бюджетни редове и програми, особено ЕСФ и самостоятелни бюджетни редове, свързани например със социалния диалог.

1.6 Тъй като Комитетът изразява съмнение, че пренасочването на бюджетни средства не нарушава ефективността на програмата „Прогрес“ в областта на европейската социална политика и политиката по заетостта, той призовава Комисията да представи аргументирано, че със средствата, които следва да бъдат пренасочени, целите на програмата „Прогрес“ ще бъдат постигнати по-успешно, отколкото по предвидения досега начин. Освен това е необходимо да се покаже по какъв начин може да се гарантира по-нататъшното развитие на социална Европа, и то особено на фона на развитието, комуникацията и прилагането на Лисабонската стратегия след 2010 г.

1.7 Освен това Комитетът препоръчва да се уточни, по какъв начин ще бъдат постигнати по-ефективно прилагане на програмата „Прогрес“, по-стратегическо планиране и по-целенасочени мерки, и в кои области и при кои мерки могат да бъдат спестени средства, без да се застрашават целите и стратегическата насока на програмата в оставащия ѝ период на действие.

1.8 Комитетът би желал освен това да получи информация, какви пазарни стимули следва да бъдат въведени, за да може банковият сектор действително да изпълни и определената му задача за предоставяне на кредити.

## 2. Въведение и обобщение на предложението на Комисията

2.1 В допълнение към съобщението си „Движеща сила за възстановяването на Европа“<sup>(1)</sup>, както и на обмена на мнения по време на срещата на върха по заетостта на 7 май 2009 г., в Съобщението си „Споделен ангажимент за трудова заетост“<sup>(2)</sup> от 3.6.2009 г. Комисията предложи различни приоритетни мерки, като например:

- по-добро използване на разпоредбите за работниците на непълно работно време;
- по-добро прогнозиране и управление на преструктуриранията;
- ускоряване на създаването на работни места;
- подпомагане на младите хора.

2.1.1 Беше направена препоръка държавите-членки, съвместно със социалните партньори и с подкрепата на Европейския социален фонд (ЕСФ), да подпомагат безработните и младите хора при създаването на собствен бизнес на устойчива основа, например посредством подходящи обучения или оставяне на начален капитал<sup>(3)</sup>.

2.1.2 Всички налични бюджетни редове, особено Европейският социален фонд, следва да допринасят в по-голяма степен за преодоляване на кризата. Финансовата помощ от ЕСФ би следвало да се концентрира и върху насърчаването на предприемачеството и самостоятелната заетост, напр. с цел създаване на предприятия или чрез намаляване на разходите при получаване на кредит.

2.1.2.1 Освен това в съобщението си Комисията предлага да се създаде нов механизъм на ЕС за микрофинансиране за насърчаване на заетостта, за да се разкрият нови възможности за безработните и особено за групите в неравностойно положение, както и за младите хора при създаване на собствен бизнес.

2.1.2.2 Новите предприемачи, които основават микропредприятия, освен помощта за изплащане на лихви, предоставяна от ЕСФ, ще получават и също и подкрепа под формата на наставничество, обучение, персонални професионални напътствия и изграждане на капацитет<sup>(4)</sup>.

2.2 На 2.7.2009 г. Комисията предложи нов механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване „Прогрес“<sup>(5)</sup>, който да подпомага изграждането на микропред-

приятия от безработни и от групи в неравностойно положение, както и по-нататъшното развитие на социалната икономика. За тази цел тя предлага 100 млн. EUR от настоящия бюджет на програмата на Общността за трудова заетост и социална солидарност „Прогрес“ да бъдат пренасочени към този нов механизъм за микрофинансиране.

2.3 Програмата на Общността за трудова заетост и социална солидарност – „ПРОГРЕС“ (2007-2013 г.) е финансов механизъм, с който се насърчава осъществяването на целите на ЕС в областта на трудовата заетост, социалните въпроси и равните възможности. Това включва и тяхното по-нататъшно развитие. Освен това „ПРОГРЕС“ служи за конкретното прилагане и структуриране на Европейската социална програма. Задача на програмата е също да се засили подкрепата за ангажимента и усилията на държавите-членки за създаване на повече и по-добри работни места и за изграждане на по-солидарно общество<sup>(6)</sup>.

2.3.1 Досега със средства по програма „Прогрес“ са финансирани:

- анализи и политически консултации;
- наблюдение на прилагането на законодателството и стратегиите на Общността;
- насърчаване на трансфера на политики от страна на различни участници;
- платформи за обмен на опит между държави-членки.

2.3.2 Според логиката на стратегическата рамка, програма „Прогрес“ разполага за целта със следните **продукти**<sup>(7)</sup>:

- обучение и стажове за юристи и политически участници;
- доклади за наблюдение/оценка на прилагането и въздействието на законодателството и политиките на ЕС;
- откриване и разпространяване на добри практики;
- информационни и комуникационни дейности, изграждане на мрежи на участниците и организиране на прояви;
- подходящи статистически инструменти, методи и показатели;
- подходящи политически консултации, изследвания и анализи;
- подпомагане на неправителствените организации (НПО) и мрежите.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 114 от 4.3.2009 г.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 257.

<sup>(3)</sup> COM(2009)257, стр. 7.

<sup>(4)</sup> Пак там, стр. 14.

<sup>(5)</sup> COM (2009) 333 и COM (2009) 340.

<sup>(6)</sup> Вж. Европейска комисия, Да се гарантира, че програма „ПРОГРЕС“ дава резултати – стратегическа рамка за прилагането на програма „ПРОГРЕС“ - програмата на ЕС за трудова заетост и социална солидарност (2007-2013 г.), стр. 5.

<sup>(7)</sup> Пак там, стр. 9.

2.3.3 Със създаването на програма „Прогрес“ няколко предишни програми на Общността бяха заменени с цел чрез обединяването им да се постигнат синергии и по-голяма прозрачност и съгласуваност.

2.4 През 2005 г. в становището си 2005 SOC/188 ЕИСК изрично приветства предложението на Комисията. Програма „Прогрес“ бе посочена, наред с Европейския социален фонд (ЕСФ), като един от основните финансови инструменти за подкрепа на социалната програма.

2.4.1 В същото становище ЕИСК обаче предупреди да се представят достатъчно бюджетни средства за програмата „Прогрес“ и изрази съмнение, че предложените от Комисията финансови средства ще бъдат достатъчни. Освен това беше посочена необходимостта да се гарантира, че „обявеното опростяване на административните процедури не само цели по-добро техническо управление на програмата, но и води до адекватно и насочено към целевите групи структуриране на съдържанието“.

2.4.2 Освен това предложи, наред с подпомагането на съответните мрежи между ЕС и НПО да се насърчава и обменът на национални представители на гражданското общество.

2.5 В рамките на Междунституционалното споразумение от 2006 г. и вследствие на оказания от Европейския парламент натиск средствата по програма „Прогрес“ бяха увеличени със 114 млн. EUR. Затова програмата стартира с общ бюджет от 743 250 000 EUR за седемгодишния период от 2007 г. до 2013 г. и беше структурирана по съответен начин. Този бюджет е предназначен за насърчване на промени или модернизирани в петте области на програмата „Прогрес“: заетост, социално приобщаване и социална защита, условия на труд, недискриминация и равнопоставеност на половете.

2.6 Програма „Прогрес“ е достъпна за всичките 27 държави-членки на ЕС, страните кандидатки за членство в ЕС и страните от ЕАСТ/ЕИП. Целеви групи са държавите-членки, местните и регионалните власти, публичните служби по заетостта и националните статистически институти. Университетите, изследователските институти, социалните партньори и неправителствените организации също имат възможност да участват в нея.

2.6.1 Комисията подбира проектите, които следва да получат финансово подпомагане въз основа на обществени поръчки или покана за представяне на предложения.

2.7 Комисията е на мнение, че пренасочването на част от бюджетните средства няма да навреди на целите на програмата „Прогрес“.

2.7.1 Сумата от 100 млн. EUR следва да бъде предоставена за новия Европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване — „Прогрес“, т.е. за оставащия период 2010-2013 г. програмата „Прогрес“ ще разполага годишно с 25 млн. EUR по-малко <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Според актуализирания финансов разчет на Комисията ще бъдат използвани малко повече от 280 млн. EUR от общия бюджет от 745 млн. EUR, т.е. от оставащата сума ще бъдат пренасочени 100 млн. EUR.

2.7.2 Ето защо Комисията предлага член 17, параграф 1 от решение №1672/2006/ЕО за създаване на програма „Прогрес“ да се измени, както следва:

— „Финансовите средства за прилагане на споменатите в настоящото решение мерки за периода от 1 януари 2007 г. до 31 декември 2013 г. се определят на стойност 643 250 000 EUR“ <sup>(2)</sup>.

### 3. Общи бележки

3.1 По принцип ЕИСК приветства факта, че всички европейски програми се разглеждат от гледна точка на това, какъв е техният принос за преодоляване на кризата и по-конкретно за гарантиране на заетост и за създаване на нови работни места.

3.1.1 Именно лицата в най-неравностойно положение – независимо от това дали са безработни, младежи, самотни родители, мигранти или жени – се нуждаят от ефикасна подкрепа. Не е достатъчно обаче само да им се предлагат кредити; тези групи се нуждаят много повече от предварителни специални консултации, квалификация и подкрепа, особено за да изготвят добър бизнес план. Тук би следвало да се посочат пресечните точки с финансовата помощ от страна на ЕСФ, за да се преценят възможните рискове и шансове на бизнес плана.

3.2 По принцип, при проектирането на механизма за микрофинансиране „Прогрес“ следва да се прави по-голямо разграничаване между целевите групи на:

- a) съществуващи микропредприятия в социалната икономика;
- b) индивидуални кредитоискатели.

3.3 Както се посочва в становище INT/494 на ЕИСК, Комитетът подкрепя като цяло идеята за предоставяне на изгодни микрокредити на отделни лица и микропредприятия от социалната икономика, при условие че по този начин се гарантират или създават работни места. Комитетът обаче изразява съмнение, дали пренасочването на средства и свързаното с това съкращаване на средства по програма „Прогрес“ няма да има значителни последици за ефективността и обхвата на програмата „Прогрес“ <sup>(3)</sup>. Особено неясно остава, как задачата на програма „Прогрес“ за подкрепа за по-нататъшното развитие на социална Европа ще бъде задоволително изпълнена с оглед и на европейската стратегия „след Лисабон“. Ето защо Комисията се приканва възможно най-бързо да предостави по-подробно разяснение по тази тема. Не е достатъчно, както това е извършено в предварителната оценка <sup>(4)</sup>, относно пригодността на бюджетните редове на програмата „Прогрес“ да се изхожда предимно от факта, че средствата в действителност трябва да се вземат от вече съществуваща бюджетна линия.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 340.

<sup>(3)</sup> В предварителната оценка във връзка с предложението на Комисията се обяснява, че е желателно повече от 100 млн. EUR да бъдат използвани за новия механизъм за микрофинансиране, но че пренасочването на повече от 100 млн. EUR би могло да има отрицателни последици за целите и приоритетите на програма „Прогрес“. Липсва обаче обосновка защо това е валидно само за суми по-високи от 100 млн. EUR.

<sup>(4)</sup> „Единствената реалистична възможност следователно би била да се пренасочат средства от съществуващ бюджетен ред. Бюджетният ред на програма „Прогрес“ изглежда най-подходящ в това отношение“ (б.пр.: неофициален превод на български), SEC(2009) 907, стр.12.



3.3.1 И накрая има и други – отчасти много по-машабни – бюджетни редове и програми, особено ЕСФ, който предвижда възможност, държавите-членки да използват фонда за микрокредити – възможност, от която досега държавите-членки не са се възползвали.

3.3.2 Освен това следва да бъдат представени възможните последствия за самостоятелните бюджетни редове, свързани например със социалния диалог.

3.4 Като цяло остава неясно какъв е стимулт за банковия сектор, за да поеме и предвидената конкретна задача за предоставяне на кредити. Самото пренасочване на средства от програмата „Прогрес“ към друг проект, за да се осигурят пари за дадена мярка, не носи никаква добавена стойност за насърчаване на целите на програмата. Поради тази причина Комитетът приканва Комисията да предложи съответни пазарни стимули за създаване на пазар, на който да се предлагат микрокредити за посочените целеви групи.

3.5 Същевременно Комисията се приканва да посочи дали програмата за инструментите за микрофинансиране не може да бъде финансирана от други бюджетни средства или програми. Само след това би могло да се говори, че ще се използват допълнителни средства за насърчаване на трудовата заетост и социалното приобщаване. Вследствие на кризата Европа ще бъде изправена пред големи предизвикателства като нарастване на безработицата, намаляване на данъчните приходи и големи бюджетни дефицити. Програма „Прогрес“ трябва да даде важен принос и в тази насока. Ето защо трябва да се гарантира, че тя ще разполага с достатъчно средства за това.

3.6 Ако новият механизъм за микрофинансиране се финансира чрез пренасочването на средства от програмата „Прогрес“, би трябвало по-конкретно да се представи кои проекти или продукти следва да отпаднат или да бъдат ограничени, при положение, че в бюджета на „Прогрес“ ще има годишно 25 млн. EUR по-малко. Съкращаването на средствата, което, съотнесено към целия период на действие на програмата (2007-2013 г.), би било малко повече от 13 % от нейния бюджет, но в действителност е много по-високо, тъй като 100-те млн. EUR ще бъдат взети и пренасочени от оставащия за 2010-2013 г. бюджет, не бива да води до съответно съкря-

щаване, например на средствата за подпомагане на европейските мрежи на неправителствените организации, които се финансират по програма „Прогрес“. Аналогично на стратегическата рамка на програма „Прогрес“ показател за ефективност на програмата „Прогрес“ е обемът на отпуснатите на НПО и мрежите финансови средства.

3.6.1 Така напр. в стратегическата рамка за 2009 г. се подчертава, че ще се инвестира все повече в това да се повишава капацитетът на националните и европейските мрежи, да им бъде предоставена възможност да участват и да влияят на процеса на вземане на решения и в прилагане на политиките както на национално равнище, така и на равнище ЕС <sup>(1)</sup>.

3.7 Същевременно Комитетът напомня, че в никакъв случай не е подходящо да се съкращава финансирането на мерките в областта на взаимното изучаване на опита/партньорските проверки, които са основен елемент на отворения метод на координация. Тези мерки би трябвало да бъдат разширени, за да може държавите-членки да бъдат по-ефективно подкрепяни при преодоляване на кризата, като при това социалните партньори и съответните неправителствени организации също бъдат по-интензивно включени.

3.8 Комитетът е убеден, че съкращаването на отделни области на програмата „Прогрес“ на принципа на „орязването“ би застрашило нейните цели и сериозно би намалило въздействието на програмата. Затова Комитетът препоръчва, ако новият механизъм за микрофинансиране бъде изграден със средства от програмата „Прогрес“, да се свика програмният комитет на „Прогрес“ и с участието на гражданското общество да се обсъди концепция за съкращаване на бюджета.

3.9 В оставащия период на действие на програма „Прогрес“ ще трябва да се постигне и споразумение за нова европейска стратегия „след Лисабон“, тя да бъде разяснена и приложена, като се включат всички заинтересовани страни. За тази цел ще е необходима значителна подкрепа, финансирана главно от средства по програма „Прогрес“. В годишния работен план на програма „Прогрес“ за 2009 г. вече са предвидени мерки за това. От 2010 г. за тази цел би трябвало да се предоставят повече средства по програма „Прогрес“.

Брюксел, 1 октомври 2009 година.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Вж. Европейска комисия, Да се гарантира, че програма „ПРОГРЕС“ дава резултати – стратегическа рамка за прилагането на програма „ПРОГРЕС“ - програма на ЕС за трудова заетост и социална солидарност (2007-2013 г.), стр. 5.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал“**

COM(2008) 644 окончателен — 2008/0198 (COD)

(2009/С 318/17)

Докладчик: г-н Valerio SALVATORE

Съдокладчик: г-н Brendan BURNS

На 14 ноември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 175, параграф 1 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 определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал“*

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 2 септември 2009 г. (докладчик: г-н Valerio SALVATORE, съдокладчик: г-н Brendan BURNS).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 87 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Целта на предложението за регламент на Комисията да минимизира риска от пускането на европейския пазар на незаконно добит дървен материал и изделия от него се споделя напълно от Европейския икономически и социален комитет. В действителност обезлесяването, освен че е причината за 20 % от световните емисии на парникови газове и за намаляване на биологичното разнообразие, води и до съществени икономически и, преди всичко, социални проблеми. При все това за постигане на поставената цел са необходими повече смелост и по-решителни действия, като се използват законово обвързващи мерки и намалени срокове за изпълнение.

1.2 Предложението за регламент представлява съществен елемент, заедно със споразуменията за доброволно партньорство FLEGT<sup>(1)</sup>, разработването на програми за сътрудничество, свързани със сертифицирането и устойчивото използване на горските ресурси, споразуменията с основните страни вносителки на дървен материал, за борба не само с незаконната сеч на дървен материал, но и неговото предлагане на пазара.

1.3 Концепцията за устойчивост не се съсредоточава единствено върху капацитета за добив на дървен материал, но и върху следните критерии: социални (достойни условия на труд, спазване на правата на работниците), въз основа на определенията на МОТ<sup>(2)</sup>; икономически (избягване на нарушаване на пазарните условия чрез нелоялна конкуренция) и екологични (последници от незаконното обезлесяване върху околната среда и намаляване на биологичното разнообразие).

1.4 В разглеждания регламент Комисията определи системата за надлежна проверка като инструмента за минимизиране на

риска от пускането на европейския пазар на незаконно добит дървен материал и изделия от него. Тази опция, така като е формулирана, се нуждае от няколко корекции.

1.5 Преди всичко тя се отнася само за оператори, които пускат за пръв път на пазара дървен материал и изделия от дървен материал. Според Комитета разглежданата система следва да обхване, с различни разпоредби и правила, всички оператори от дърводобивния и дървообработващия отрасъл. Проследяемостта трябва да се отнася за всеки оператор, който трябва да разполага с информация относно произхода и характеристиките на продукта: държава, гора, вид, възраст и доставчик. Малките и средните предприятия, както и малките производители, би трябвало да се възползват от гъвкавост и поетапен подход при приспособяването към новата система без да бъдат подлагани на прекомерни тежести.

1.6 Необходимо е обаче да се избягват дублирания с вече съществуващите системи за „проследяемост“, като се признават националните законодателства и съответните инструменти за контрол, системите за сертифициране на горите и организационните модели там, където те съответстват на критериите за устойчиво развитие на горското стопанство. По-специално в случаите, в които вече се прилагат принципите на надлежната проверка, е излишно да се налагат допълнителни бюрократични задължения. ЕС трябва да установи стандартни правила и общи подходи при процедурата на управление на риска, с по-строги критерии за зони, изложени на висок риск от незаконни действия при управлението на дървения материал<sup>(3)</sup>, като в този случай се използват външни, независими сертифициращи органи с доказан опит.

<sup>(1)</sup> Actionplan for Forest Law Enforcement Governance and Trade (План за действие на ЕС за прилагане на законодателството в областта на горите, управлението и търговията).

<sup>(2)</sup> Международна организация на труда.

<sup>(3)</sup> Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon. „Long-term effects of eliminating illegal logging on the world forest industries, trade and inventory. Forest policy and economics“ („Дългосрочно въздействие от прекратяването на незаконната сеч върху горската индустрия, търговията и инвентаризацията. Политика в областта на горите и икономика.“) 10 (2008) стр. 480-490.

1.7 Договорите с трети страни следва да предвиждат сътрудничество с цел организация/управление и системи за социално стимулиране, при които да се отчита наблюдаваната обратна взаимовръзка между мащабите на незаконната сеч и дохода на глава от населението на жителите на дадена страна.

1.8 Разширяването на обхвата на системата за надлежна проверка за всички оператори би насърчило пускането на пазара единствено на законно добит дървен материал, който се оценява по-добре не толкова поради икономическото му въздействие в тесния смисъл на думата, колкото заради голямото му социално въздействие. На практика далновидното управление на горското стопанство и използването на законни продукти представляват възможност за „устойчиво“ развитие за местното население, което работи в дърводобивния и дървообработващия отрасъл и е гаранция за бъдещето на този сектор на индустрията в Европа.

1.9 Обхватът на регламента се разширява и за дървения материал и изделията от дървен материал, предназначени за производството на енергия от възобновяеми източници.

1.10 Санкциите за онези, които нарушават задълженията за търговия с дървен материал и изделията от дървен материал, трябва да бъдат еднакви в различните страни и степенувани в зависимост от отговорността и в случаи на сериозни нарушения следва да предвиждат дори преустановяване на търговската дейност.

1.11 За да се гарантира правилното функциониране на системата, Комитетът подкрепя твърдо идеята за създаване на консултативна група към Комисията, която да се занимава с търговията с дървен материал и, в която да влизат различните заинтересовани страни.

1.12 Две години след влизането в сила на регламента Комисията би трябвало да извърши оценка на въздействието относно правилното функциониране на вътрешния пазар на изделията от дървен материал. В случай на отрицателни резултати, тя трябва да предприеме мерки за преразглеждане на слабите страни на регламента.

## 2. Въведение

2.1 Настоящото предложение за регламент е насочено към борба с незаконната сеч на дървесина, като отдава предпочитание на доставките от страни, които прилагат законни практики на управление на горите. Това е един от отговорите на ЕС срещу незаконната сеч на дървесина, която е една от причините за обезлесяването. На обезлесяването се дължат около 20 % от емисиите на парникови газове в световен мащаб и то е основна причина за намаляване на биологичното разнообразие в света. Освен това незаконното обезлесяване води до явления като икономически, социален и екологичен дъмпинг, и по този начин застрашава конкурентоспособността на предприятията в горската промишленост, които упражняват своята дейност, спазвайки правилата.

2.2 По отношение на социалния дъмпинг ЕС многократно е опитвал, от 1996 г. насам, да включи в споразуменията на СТО (Световната търговска организация) разпоредбите за защита на основните права на труд. Тези предложения срещнаха силен

отпор от страна на развиващите се държави, които обвиняват индустриализираните страни, че използват тези предложения, с цел да създават нови форми на протекционизъм за собствения си износ. Освен това понастоящем тази тема широко се дискутира в самия ЕС.

2.3 Затова Комисията изготви редица възможности за гарантиране, в рамките на ЕС, на пускането на пазара само на законно добит дървен материал и изделията от него. Тези варианти бяха подложени на анализ на въздействието и бяха включени в системата за „надлежна проверка“. Повече проверки по границите със сигурност биха били желателни и биха довели до по-голяма ефективност, но за съжаление те биха се оказали несъвместими с правилата за свободното движение на стоките, поради което са неприложими.

2.4 Законността на източника се определя въз основа на законодателството на държавата, където се отглеждат дърветата. Законността може да бъде проверена в страните, подписали споразуменията FLEGT, на базата на разрешителни FLEGT на ЕС, издадени съгласно двустранни Споразумения за доброволно партньорство (СДП) между Европейския съюз и всяка страна износителка, или на разрешителни по CITES<sup>(1)</sup>. В другите страни законността може да бъде проверена чрез други средства. За операторите тя може да бъде проверена чрез системи, които отговарят изцяло на критериите, предвидени в системата за надлежната проверка.

2.5 Системата за надлежна проверка се основава на отговорността на операторите да минимизират риска от това на пазара да бъде допуснат незаконно добит дървен материал чрез система за проследяемост, основаваща се на достъпа до информацията относно произхода и характеристиките на дървения материал, която да отговаря на законовите изисквания, установени от националните законодателства. Освен това системата има за цел да информира потребителя, при покупката, да не допринася за незаконната сеч на дървесина.

2.6 За да се улеснява прилагането на разглежданият тук регламент, операторите могат да се възползват от системите, изготвени от контролните органи, там където такива съществуват. При всички случаи компетентните органи, определени от държавите-членки, трябва да определят органите за мониторинг, като си запазват правото да извършват редовни проверки, за да се уверят, че организациите за мониторинг спазват съответните изисквания.

2.7 Организациите за мониторинг, които преди това са установили правила за осъществяване на надлежната проверка, предоставят разрешения на операторите чрез подходящи системи. Компетентните органи извършват необходимите проверки и предприемат подходящи дисциплинарни мерки срещу всеки сертифициран оператор, който не спазва системата за надлежна проверка.

2.8 Държавите-членки определят режима на санкции, приложими при нарушаване на настоящия регламент, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират неговото прилагане. Установените в него правила, въз основа на споразуменията на СТО, ще се прилагат по същия начин както за внесените продукти, така и за онези, произведени в ЕС.

<sup>(1)</sup> Convention on International Trade in Endangered Species (Конвенция по международната търговия със застрашени видове от дивата флора и фауна).

### 3. Общи бележки

3.1 Целта да се гарантира, че дървеният материал на пазара на ЕС произхожда от законно и устойчиво управлявани гори, се подкрепя напълно и се изразява надежда, че регламентът ще бъде приет бързо и че това ще бъде категоричен сигнал за ангажимента на ЕС да се бори с незаконната сеч.

3.2 Разбира се, укрепването на двустранния подход чрез Споразуменията за доброволно партньорство FLEGT, както и на споразуменията с основните страни вносителки на дървен материал (САЩ, Русия, Китай, Япония) за установяването на международни правила за борба с незаконния добив на дървен материал и търговия с него е желателно. Желателно е и разработването на програми за сътрудничество със страните производителки, целящи устойчивото използване на горските ресурси, като се спазват законите в страните производителки и се разширява системата за сертифициране и в по-общ план чрез разширяване на подходящи системи за контрол върху прилагането по места на принципите на доброто управление.

3.3 В системата за надлежна проверка има някои слабости. Преди всичко тя се отнася единствено за търговците, които първоначално пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал: собствениците на гори, операторите, които имат правото на добив и износителите на дървен материал, в резултат на което очакваният ефект от контролирането на риска от пускането на незаконни продукти на пазара постепенно намалява с приближаването на операторите по веригата на доставки до крайния потребител. Комитетът смята, че системата би трябвало да се разшири и чрез различни условия и правила да обхване всички оператори от дърводобивната и дървообработващата промишленост в ЕС.

3.3.1 Всеки оператор от сектора трябва да се увери в законността на дървения материал, който притежава, и да разполага с точна информация за произхода на продукта (държава, гора, доставчик, вид, възраст, обем). Това може да се гарантира чрез възприемането на система за проследяемост, която предвижда различни равнища на отговорност. На малките собственици на гори, които работят на национално равнище с вече организирани законови системи за ефикасен контрол, и които спазват системата за надлежна проверка, всъщност е излишно да се налагат допълнителни административни тежести. И обратно, големите оператори, които закупуват и продават дървен материал в ЕС или го внасят от трети страни, трябва да прилагат системата, както е предвидено в регламента.

3.4 Във всички случаи, системата за надлежна проверка, дори и с предложените промени, в краткосрочен план изглежда не е достатъчна за постигането на определените цели, включително и от гледна точка на сериозността и сложността на проблема за незаконния добив на дървен материал. По-специално мерките и контролът трябва да се концентрират в зоните на произход на дървения материал и във фазите на производството, при които се счита, че съществува висок риск от незаконна дейност – реалната същина на проблема. В тези случаи управлението на горите би изисквало и мониторинг от страна на независими сертифициращи органи с доказан опит.

3.5 Целесъобразно е на равнище ЕС да се очертае обща рамка, която да определя стандартите, които следва да се спазват при процедурата на управление на риска, като най-добре се използват вече съществуващите в ЕС системи за контрол и проследяемост на дървения материал, като се

избягват излишни дублирания, които са в тежест най-вече на малките и средните горскостопански предприятия, и се поставя акцент върху хармонизирането на новата система с вече възприетите в различните държави-членки най-ефикасни системи. Следователно е необходимо да се насърчава прилагането на всички онези системи, които вече отговарят на изискванията, свързани с надлежната проверка, въз основа на националните законодателства и подходящите системи за контрол като сертифицирането на горите.

3.6 Разглежданият регламент би трябвало да бъде разширен за дървообработвателния сектор и за изделията от дървен материал, които се използват за производството на енергия от възобновяеми източници. Всички продукти и вторични продукти от дърво, включително онези, които могат да имат характеристики, водещи до устойчивост, като биомаса за производство на енергия, трябва да имат законен произход. Законността, всъщност, би трябвало да бъде безусловна предпоставка за устойчивост на всяко едно действие.

3.7 И накрая, системата за налагане на санкции, която трябва да се възприеме по отношение на всички, които нарушават задължението да търгуват със законно придобити дървен материал и изделия от дървен материал, трябва да бъде ясно определена и единна в различните държави-членки. За тази цел санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възприемли, а при сериозни нарушения, следва дори да прилага и преустановяване на търговската дейност.

### 4. Специфични бележки

4.1 С цел да бъдат постигнати посочените цели, от решаващо значение е да се определят подходящите инструменти, които дават възможност да се удостовери законността на дървения материал и изделията от него, пускани на пазара на ЕС. Освен националното законодателство и инструментите, предвидени от предложението за регламент, трябва да се вземат предвид различните системи, които вече отговарят на критериите на надлежната проверка, включително сертифицирането на горите. Освен това е необходимо да се определят подходящи системи за насърчаване на операторите, които коректно търгуват с дървен материал и изделия от него, и система за санкциониране на онези, които нарушават установените правила. Тези правила, които не могат да бъдат установени на европейско равнище, ще трябва да бъдат определени от държавите-членки, следвайки единни критерии.

4.2 На практика незаконната сеч представлява заплаха за всеки устойчив проект за управление на горите. Следователно с оглед на доказаната обратна взаимовръзка между дела на незаконната сеч и дохода на глава от населението в дадена страна, споразуменията с трети страни следва да осигуряват организационно и управленско сътрудничество и системи за социални стимули. Гъсто населените тропически страни, в които бедността е разпространена най-широко, са най-силно засегнати от обезлесяването<sup>(1)</sup>. Аналогично африканските страни износителки на дървен материал са сред петдесетте най-бедни страни в света, с най-нисък индекс на човешко развитие и техният доход на глава от населението е сред най-ниските<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> „Causes of forest encroachment: An analysis of Bangladesh“ („Причини за посегателствата върху горите: анализ на Бангладеш“), Iftekhar M.S., Hoque A.F.K. Geo Journal 62 (2005 г.) стр. 95-106.

<sup>(2)</sup> Greenpeace. „L'industria del legno in Africa. Impatti ambientali, sociali e economici“ („Индустрията за добив на дървен материал в Африка: екологично, социално и икономическо въздействие“). (2001 г.).

4.3 Включването в обхвата на системата за надлежната проверка на всички оператори, а не само на търговците, които първоначално пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал, води до допълнителни административни тежести, но очакваните предимства ще бъдат очевидни с последващото пускане на европейския пазар само на законно добита дървесина, чийто произход може да бъде проследен по цялата верига. Става въпрос за многобройни предимства, които не са от чисто икономически характер <sup>(1)</sup>, а са най-вече социални. Във връзка с това, околната среда се разглежда като неделима част от икономическите и социалните сили, като участниците се ръководят не само от икономически съображения, но също и от друг вид интереси (екологични, социални и културни).

4.4 Произведените по този начин продукти, освен че съответстват в по-голяма степен на търсенето на пазар, който става все по-чувствителен към въпросите на опазването на околната среда, ще придобиват все по-голямо значение. Това би могло да доведе до също немаловажната полза, че трети страни могат да последват примера. Далновидното управление на горското стопанство и използването на продукти със законен произход са шанс за развитие за местните работници и гаранция за бъдещето на този сектор на индустрията в Европа.

4.5 Все пак е целесъобразно задълженията да се прилагат в зависимост от размера на предприятията, като по този начин на малките и средните предприятия и на малките производители се предоставят по-голяма гъвкавост и поэтапен подход за адаптиране към системата за надлежна проверка. По-специално операторите, които закупуват първи дървения материал, трябва да ограничат до минимум риска от пускане на пазара на незаконни продукти чрез проследяване на документи, които доказват произхода и характеристиките на продукта (страна, гора, доставчик, вид, възраст, обем), а останалите оператори надолу по веригата трябва да документират от кого са закупили дървения материал.

4.6 В определението, което се съдържа в регламента, изглежда подходящо да се потвърди отново цялостното признаване на

националните правила и организационните модели, които съответстват в по-голяма степен на критериите за устойчиво управление на горите, без да бъдат налагани новост след новост. Във връзка с това би било полезно да се разшири концепцията за устойчивостта, която да не се съсредоточава единствено върху капацитета за добив на дървен материал, а да включва и социални (достойни условия на труд, спазване на правата на работниците), икономически (избягване на всяко нарушаване на пазарните условия чрез нелоялна конкуренция) и екологични (въздействие на незаконното обезлесяване върху околната среда и намаляването на биологичното разнообразие) критерии.

4.7 Трябва да се създаде положителна среда за съвместни оператори, които предоставят информация на купувачите за законността на дървения материал и изделията от него. И накрая, желателно е също така да се проведе кампания за повишаване на информираността на потребителите относно значението на това да бъде известна и да може да се установява, чрез проследяемостта, законността на дървения материал и на изделия от него в момента на закупуването им.

4.8 Насърчаването на използването на законно добит дървен материал в строителството, в мебелната промишленост или в други готови изделия може да се осъществи чрез съвместни действия и разпространението на рекламни и информационни материали, с цел дървеният материал от гори, управлявани по устойчив начин, да бъде популяризиран като единствената устойчива суровина, която може да се възпроизвежда по естествен път и да съхранява CO<sub>2</sub>, включително по време на целия жизнен цикъл на продукта, особено, която отличава дървесината от всеки друг материал.

4.9 Комитетът твърдо подкрепя идеята към Комисията да бъде създадена консултативна група по търговията с дървен материал, в която да участват различните заинтересовани страни, с цел гарантиране на правилното функциониране на системата.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> „Economics of sustainable forest management“ („Икономика на устойчивото управление на горите“). Editorial. Shashi S. Kant. Forest Policy and Economics. 6 (2004 г.) стр. 197-203.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за управлението на биологични отпадъци в Европейския съюз“**

COM(2008) 811 окончателен

(2009/С 318/18)

Докладчик: **BUFFETAUT**

На 3 декември 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Зелена книга за управлението на биологични отпадъци в Европейския съюз“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при становището си на 2 септември 2009 г. (докладчик: г-н BUFFETAUT).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 160 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства процеса, започнат от Комисията в нейната Зелена книга. Въпреки това, той изразява съжаление, че обсъждането се ограничава единствено до биоотпадъците и не обхваща всички биоразградими отпадъци.

1.2 При липсата на общо законодателство той препоръчва изготвянето на законодателство с хармонизирани принципи и технически методи.

1.3 ЕИСК подчертава необходимостта от спазване на йерархията на методите на управление на отпадъците и от стимулиране и улесняване на рециклирането, както и на оползотворяването и по-специално оползотворяването на енергията.

1.4 Той се обявява за това да бъде направено всичко възможно, за да се развие превенцията на генерирането на отпадъци от потребителите и индустриалните производители, като съзнава, че количествата, които могат да бъдат спестени, са незначителни. Тъй като местните условия могат да оказват голямо влияние върху управлението на биоотпадъците и възможностите за използване на произведения материал, Комитетът смята, че засега Европейският съюз следва да предпочете по-скоро ясни насоки и определяне на качествена цел, отколкото задължителни единни правила за начините на производство на компост. Поради това държавите-членки следва да запазят известна свобода на действие при осъществяването на европейските цели. Все пак би било полезно пет години след въвеждането на евентуални насоки да се направи равностметка на прилагането на политиката на Европейския съюз. Ако тази равностметка се окаже неудовлетворителна, ще трябва да се предвиди по-строго законодателство.

## 2. Какво се разбира под „биоотпадъци“?

2.1 Биоотпадъците са биоразградими отпадъци от паркове и градини, хранителни и кухненски отпадъци от домакинствата, ресторантите, заведенията за обществено хранене и търговските обекти (обекти за продажба на хранителни продукти), както и подобни отпадъци от хранително-преработвателните предприятия. В определението не се включват остатъци от горскостопанска или селскостопанска дейност, естествени торове, утайки от отпадъчни води или други биоразградими отпадъци като естествен текстил, хартия или обработена дървесина. Следователно основната тема на Зелената книга е посветена на биоотпадъците, а не на биоразградимите отпадъци – по-общо понятие, което включва биоотпадъците.

2.2 Общото количество на биоотпадъците, които се генерират годишно в ЕС, е между 76,5 и 102 млн. тона хранителни и градински отпадъци, включително смесени твърди комунално битови отпадъци, и до 37 млн. тона от хранително-вкусовата промишленост.

## 3. Защо „Зелена книга“?

3.1 Трябва да се подчертае още от самото начало, че националните политики се различават съществено в отделните държави-членки. Следователно въпросът е да се установи дали националните действия са достатъчни или дали следва да се предпочете действие на Общността, което би било по-ефективно, като се има предвид, че специфичните местни условия, по-специално климатът, са от особено значение.

3.2 Рамковата директива за отпадъците изисква от Комисията да извърши оценка на управлението на биоотпадъците, за да предвиди, при необходимост, законодателно предложение или насоки.

3.3 През 1999 г. и 2001 г. бяха публикувани два работни документа, но оттогава ситуацията значително се промени главно поради присъединяването на 12 нови държави-членки.

3.4 Ето защо Зелената книга има за цел да проучи възможностите за подобряване управлението на биоотпадъците в Европейския съюз. Това предполага започването на дебат относно полезността от бъдещо действие на Общността, при който да се отчита йерархията на третирането на отпадъците и евентуалните икономически, социални и екологични ползи. Трудността на задачата произтича от факта, че съществуват редица неизяснени аспекти на този въпрос.

#### 4. Съществуващи техники

4.1 В държавите-членки се използват следните техники:

- разделно събиране, което позволява производството на висококачествен компост;
- депониране, което все още широко се използва при твърди комунално-битови отпадъци;
- изгаряне с оползотворяване на енергията (не толкова актуален метод в южните държави-членки, където потребността от използване на произведената топлина е по-малка);
- биологично преработване;
- третиране заедно с други отпадъци;
- преработване на компоста в пелети;
- аеробно третиране;
- анаеробно третиране;
- механично-биологично третиране, което съчетава сортирането и биологичното третиране.

4.2 Всички тези техники се използват в държавите-членки, като преобладават три тенденции: изгаряне с цел да се избегне депонирането; висока степен на възстановяване на материали в държави-членки, но с доста ниска степен на изгаряне и депониране.

4.3 Съществуващите стандарти също се различават. Има стандарти за използването и качеството на компоста, но те са различни в отделните държави-членки. Има и такива, които се

отнасят до оползотворяването на енергията. Те са изготвени на равнище на Общността.

4.4 Екологичните, както и икономическите последици са различни в зависимост от използваните техники. Депонирането се смята за най-евтиното решение, докато изгарянето изисква големи инвестиции. Що се отнася до биологичното третиране, използваните техники са толкова разнообразни, че е трудно да се установят конкретни разходи.

#### 5. Общи бележки

##### 5.1 Приложно поле

5.1.1 Обхватът на Зелената книга не включва всички биоразградими отпадъци. Този избор е ограничен, тъй като биоразградимите отпадъци не се вземат под внимание в тяхната цялост. В известен смисъл така се създава нова категория биоразградими отпадъци, която включва само биоразградимите отпадъци от парковете и градините и домакинските хранителни отпадъци от заведения за хранене или от сектора на селскостопански хранителни продукти.

5.1.2 Схемите за събиране и средствата за третиране на биоотпадъците и на биоразградимите отпадъци, както понякога и процедурите за оползотворяване, са проектирани и се прилагат по общ начин. Поради това би било по-логично да се възприеме общ хармонизиран подход, основан на единно законодателство. Ако се окаже невъзможно установяването на единно законодателство, ще бъде необходимо най-малкото да се постигне такова с хармонизирани принципи и технически методи.

5.1.3 Методите на управление на биоотпадъците (и по-общо на биоразградимите отпадъци) трябва естествено да спазват йерархията на отпадъците: превенция, рециклиране (в случая повторното използване е безпредметно), друг вид оползотворяване, включително оползотворяването на енергия и накрая изхвърляне.

5.1.4 Превенцията е очевидно предпочитаният метод. На практика това означава ограничаване на дела на неконсумирана храна в отпадъците и ограничаване генерирането на отпадъци от градини и паркове посредством адаптирани методи на отглеждане на растенията. Въпреки това трябва да бъдем реалисти – генерирането на биоотпадъците е неизбежно.

5.1.5 За този вид отпадъци рециклирането следва да се разглежда като основният метод на управление на отпадъци. Това включва производството на органични подобрители чрез компостиране, а дори и на тор чрез метанизация. От особено значение е методът за събиране на отпадъците, предхождат биологичното третиране. Може да се процедира чрез разделно събиране при източника или чрез смесено събиране, последвано от сортиране в инсталациите за преработка на отпадъците. Тук следва да се подчертае, че качеството на продуктите, влизащи в производството на компост, има силно въздействие върху качеството на крайния продукт. Важното е да се постигнат целите, свързани с рециклирането и качеството на крайния материал, независимо каква технология или какъв начин на организация са възприети.

5.1.6 За биоразградимите отпадъци ефективността на процеса на оползотворяване се оптимизира чрез метанизация. Оползотворяването на енергията от остатъчни отпадъци е необходимо допълнение към процедурите за рециклиране на биоразградими отпадъци, за да не се губи енергията, която съдържат.

## 5.2 Използване на компост

5.2.1 Що се отнася до използването на компост, следва да се подчертае, че възможностите за пазарна реализация се различават значително в зависимост от специфичната ситуация в отделните държави-членки и че търговските отношения, свързани с вноса/износа на компост, са силно стеснени. Пазарът на компост се развива главно на местно равнище. В някои страни той се използва преди всичко за селскостопански цели, а в други употребата му е насочена предимно към възстановяване на растителното покритие или към производство на подобрители, предназначени за употреба от частни лица. Поради това изглежда логично законодателството да се изготвя в зависимост от употребата на крайния продукт. Може да се разграничат три основни вида употреба/продукти:

- подхранване на растенията и почвата;
- подобряване на физичните свойства на почвата;
- частична подмяна на почвата.

5.2.2 Във всички случаи, въз основа на научни проучвания на риска следва да се установят критериите за санитарно и екологично качество на крайните материали (компост или остатъци от процеса на биологично преработване). Окончателните критерии за качество на компоста и остатъците от процеса на биологично преработване трябва да бъдат определени в зависимост от планираните видове употреба и реални анализи на риска и въз основа на твърдо установени и изпитани технологии.

## 5.3 Равнище на взетане на решения

5.3.1 За да се развие третирането на биоотпадъците, което се извършва при различни условия в зависимост от географските особености, климата, пазарите за компост, за предпочитане е тази задача да бъде възложена на държавите-членки в рамките на ясни насоки, установени на европейско равнище, както и въз основа на научно установени критерии за качество.

5.3.2 Следователно политиката на ЕС трябва да почива върху определянето на стандарти за компоста, силна подкрепа за разделното събиране на отпадъци и рециклирането, определянето на стандарти в процеса на производство на компост и обмена на добри практики. Като цяло, политиката следва да запази известна гъвкавост и затова се отдава предпочитание по-скоро на ясни насоки, отколкото на твърде ограничителни и зле адаптирани към местните условия законодателни мерки. В действителност местните власти разполагат с цяла палитра от мерки, включително тарифната и данъчната политика. Така например във Франция фактът, че дадена община избира разделното събиране на отпадъци, довежда до намаляване на такса смет с пряка полза за данъкоплатците, което представлява силно стимулираща мярка за общинските власти. Истина е обаче,

че разделното събиране се организира по-лесно в селските райони или крайградските райони, отколкото в централните части на градовете и особено на старите градове.

5.4. Класификация на компоста. Вместо да се класифицира *a priori* качеството на компоста съобразно вида на събиране - разделно или смесено, следва да се определят критериите за качеството на крайния продукт независимо от произхода му, въз основа на твърдо установени научни и санитарни критерии и на планираната употреба.

5.5 Технологии, които следва да се насърчават: При положение че разделното събиране може да се наложи трудно, тъй като е вероятно да се окаже много сложно на практика и особено в градските центрове, то трябва да се насърчава, когато е осъществимо от техническа и икономическа гледна точка. Този процес следва да бъде придружен от силна информационна и комуникационна политика, с цел да се предизвика промяна в поведението и навиците на населението.

5.5.1 Следва да се отдава предимство на биологичното третиране пред други форми на третиране и по-конкретно на депонирането. Трябва да се отбележи, че в това отношение чрез икономически и финансови инструменти може да се стимулира намирането на други решения, различни от депонирането на отпадъци. Би могло например да се повишат или да се въведат такси за депонирането на отпадъци, като по този начин се финансира третирането на отпадъците с цел оползотворяването им. Необходимо е също така да бъдат предложени алтернативи, които да са достъпни от гледна точка на разходите.

5.5.2 Следва да се припомни йерархията на отпадъците и да се засилят мерките за превенция на генерирането на отпадъци.

5.6 Инсталации, които не са обхванати от бъдещата директива КПКЗ (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването). Инсталациите, които са извън обхвата на бъдещата директива КПКЗ (които обработват по-малко от 50 тона биоотпадъците), следва да бъдат приведени в съответствие със схемата за осигуряване на качеството. Трябва също така да се подчертае, че макар тези малки инсталации да съставляват 30 % от инсталациите, в тях се третира само малка част от общото количество отпадъци.

## 6. Специфични бележки: осем въпроса

6.1 Комисията поставя осем конкретни въпроса на заинтересованите страни. Европейският икономически и социален комитет би искал да отговори на тези въпроси.

### 6.2 Въпрос 1: превенция на генерирането на отпадъци

6.2.1 Можем само да подкрепим общата цел за превенция на генерирането на отпадъци. Превенцията може да бъде количествена и/или качествена. В първия случай целта е да се намали количеството на отпадъците, които постъпват в схемите за колективно управление посредством компостиране в къщи или в квартала, но тези техники имат ограничено приложение по отношение на обема на отпадъците и тяхното въздействие е слабо в кратко- и средносрочен план. Във втория случай целта е да се избегне замърсяването на биоразградимите отпадъци.



6.2.2 И в двата случая е необходимо да се повиши осведомеността и да се образова населението, което играе основна роля не само в генерирането на отпадъци, но и в тяхното сортиране и събиране. По-специално процесът на повишаване на осведомеността следва да бъде насочен към най-големите производители на отпадъци.

6.2.3 Следните конкретни мерки биха могли да бъдат предложени:

- кампании за избягване на генерирането на хранителни отпадъци;
- използване на чували за събиране, които са биоразградими и могат да бъдат напълно компостиращи;
- разделно събиране на опасни битови отпадъци;
- насърчаване на развитието на разделно събиране на биоотпадъците за най-големите производители;
- превенция на генерирането на отпадъци по веригата за доставки.

6.3 Въпрос 2: ограничаване на депонирането

6.3.1 Допълнителното ограничаване на депонирането на биоотпадъци има екологични предимства и дава възможност да се оползотворява енергията от биоотпадъците, да се рециклират материалите и да се произвежда още по-голямо количество компост, но изисква наличието на алтернативи, които са достъпни от гледна точка на разходите.

6.3.2 Следва да се стимулира биологичното третиране, например чрез финансови инструменти. Във Франция увеличаването на данъка за депониране се придружава от допълнително финансиране за биологично третиране. Следва също да се предвиди и определянето на процент на рециклиране на биоразградими отпадъци.

6.4 Въпрос 3: варианти за преработване на биоотпадъци, отклонени от депата

6.4.1 Анаеробното разлагане на отпадъците с оползотворяване на енергията от биогаза и използване на остатъците от процеса на биологично преработване за производството на компост изглежда особено препоръчително. Този метод е в съответствие с концепцията „жизнен цикъл“, тъй като позволява да се намалят емисиите на парникови газове, да се подобри качеството на почвите благодарение на компоста и да се оползотвори енергията на биогаза.

6.4.2 Във всички случаи независимо от използвания метод следва да се даде приоритет на рециклирането, заедно с производството на торове, които ще се върнат в почвата чрез биологичното третиране, което има общопризнато положително въздействие върху околната среда.

6.4.3 Концепцията за жизнен цикъл е интересна, но на използването ѝ на практика пречи обстоятелството, че

наличните понастоящем инструменти за прилагане не позволяват тя да бъде осъществена. Методите за оценка и управление трябва да бъдат подобрени, така че да отчитат въздействието на изменението на климата и на въпроса за качеството на почвите.

6.4.4 Следва да се предвиди възможност за по-малко ограничителни разпоредби за изгарянето на хомогенни отпадъци предвид факта, че рисковете са по-малки при изгарянето.

6.5 Въпрос 4: оползотворяване на енергия от биоотпадъци

6.5.1 Комуналните биоразградими отпадъци представляват 2,6 % от производството на възобновяема енергия. Това е резултат от понастоящем използваните методи на третиране: изгаряне, третиране на биогаз, получен от депа, биогаз, получен чрез метанизация.

6.5.2 Според Европейската агенция за околна среда енергийният потенциал на комуналните отпадъци е от порядъка на 20 млн. тона нефтен еквивалент, което представлява приблизително 7 % от общия потенциал на възобновяемите енергии, с които ще разполагаме през 2020 г. Поради това възможностите за осъществяване на напредък са големи. Ето защо не следва *a priori* да се разглежда отрицателно оползотворяването на енергията от биоотпадъците. Развитието на метанизацията на биоотпадъци следва да се разглежда като интересна възможност, която заслужава да бъде насърчавана.

6.5.3 Изключително важно е да се насърчи разработването на нова и по-ефективна технология, с цел да се засили третирането на отпадъците чрез съоръжения за производство на биогаз, както и други форми на използване на отпадъците при производство на биогорива.

6.6 Въпрос 5: рециклиране на биоотпадъци

6.6.1 Изключително важно е да се подкрепя засиленото използване на рециклирането и оползотворяването на биоотпадъците. Трябва не само да се информират и да се насърчават производителите (причинителите) на биоотпадъците, но и да се положат усилия да се окаже влияние върху администрациите, които отговарят за тези въпроси. Би могло да се предвиди да се поощри всяка държава-членка да определи цел за използване на торове от възобновяем източник.

6.6.2 Може да се предвидят следните мерки:

- данъчни стимули в полза на дейности по рециклирането на биоразградими отпадъци и за оползотворяване на компост/остатъци от процеса на биологично преработване;
- въвеждането на клаузи в договорите за възлагане на обществени поръчки, с които се насърчава използването на торове от възобновяем източник;
- насърчаване на системите за осигуряване на качеството на различните етапи от биологичната обработка;
- оползотворяване на енергията от остатъчни отпадъци.

6.7 Въпрос 6: насърчаване използването на компост/остатъци от процеса на биологично преработване:

6.7.1 Предвид разнообразните употреби и многообразието на продуктите следва да се определят правила както за компоста, така и за неговото използване.

6.7.2 По отношение на компоста е необходимо да се определят гранични стойности за замърсителите и патогенните елементи.

6.7.3 Във връзка с използването на компоста би било полезно да се определят:

- цели за подхранване на растенията и на почвите;
- цели за подобряване на физичните свойства на почвата;
- цели за частична подмяна на почвата.

6.7.4 Всяка цел би съответствала на характеристиките и качествата на съответния компост. Във всеки един от тези случаи следва да се определят санитарни и екологични качествени критерии на крайните материали въз основа на научни проучвания на риска. Тези критерии могат да се отнасят за замърсителите, патогените и примесите.

6.7.5 Въпросът за използването на компост, произведен от смесени отпадъци, поставя въпроса за метода на третиране. Разделното събиране при източника е най-сигурното, но организирането му не винаги е лесно. Другото решение се състои в смесеното събиране, последвано от сортиране в инсталация или в център за сортиране. Поради това в случаите, когато са налице няколко технологии, е необходимо да се установи със сигурност, че целите за рециклиране и качество на крайния материал са постигнати, независимо от избрания метод.

6.8 Въпрос 7: празноти в законодателната рамка

6.8.1 Всички инсталации за обработка на отпадъци трябва да подлежат на строго наблюдение и регулаторна рамка. Един конкретен текст за управлението на биоразградимите отпадъци, чрез който се определят минимални европейски стандарти, би позволил, без да се променя прагът на директивата за КПКЗ, да се гарантира по-добро наблюдение на инсталации за компостиране, чиито праг често е по-нисък от посочения.

6.9 Въпрос 8: предимства и недостатъци на техниките за управление на биоотпадъците

6.9.1 В Зелената книга се посочва йерархията на отпадъците. Ето защо съвсем основателно се препоръчва да се ограничи депонирането на отпадъци. Изгарянето може да представлява добър метод за оползотворяване на биоотпадъците, но въпреки това, в този случай, съдържащите се в биоотпадъците хранителни съставки не се използват за повишаване качеството на почвите. Компостирането има предимството да произвежда материал, който действа като висококачествена тор и притежава свойства, които спомагат за подхранване на почвата. Недостатъкът му е, че при производството на компоста се отделят парникови газове. Анаеробното разлагане на отпадъците с производство и оползотворяване на енергията от биогаза и използване на остатъци от процеса на биологично третиране за производството на компост е по-сложно и изисква по-големи инвестиции, отколкото компостирането. Въпреки това то позволява да се получи почист източник на възобновяема енергия.

6.9.2 Във всички случаи следва да се запази капацитетът за технологични иновации на операторите, за да могат да развият процедурите и да ги оптимизират както в икономическо, така и в количествено и качествено отношение. Главното е да се осигури възможно най-добро качество на произведения компост и да се съсредоточат усилията върху постигането на резултати с помощта на научно установени прагове, а не чрез установяването на предварително определени технически методи.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейски 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 - Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия“**

COM(2009) 82 окончателен

(2009/C 318/19)

Докладчик: г-жа SÁNCHEZ MIGUEL

На 23 февруари 2009 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 2 септември 2009 г. (докладчик: г-жа SÁNCHEZ MIGUEL).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 Превенцията е основен принцип за защита и опазване на околната среда, както и начин да се сведат до минимум вредите за цивилното население, причинени от природни или предизвикани от човека бедствия, които биха могли да настъпят вследствие на неустойчивото използване на природни ресурси. ЕИСК многократно припомня, че е необходимо компетентните органи във всички държави-членки да прилагат и да следят за спазването на действащите в тази област разпоредби.

1.2 ЕИСК намира за подходящ предложения глобален метод за превенция на бедствията. Считаме, че всички инструменти за събиране на информация са от значение, както за оценка на настоящото положение – информационен архив, карти на опасностите и риска и добри практики, така и за изготвяне на работните годишни планове на Механизма на Общността за гражданска защита чрез Центъра за наблюдение и информация. Ролята на местните и регионалните власти, техният принос към проучването на методи, техните превантивни действия за цивилното население в отговор на бедствията трябва да бъдат подчертани в предложението.

1.3 По отношение на предложените системи за финансиране на превантивните мерки и предвид настоящата система за превенция на бедствията и други специфични системи, свързани със селскостопанската, индустриалната и др. политики, ни се струва, че е необходимо да се разшири финансирането и да обхване и други области като подготовка, планиране и ранно предупреждение. Финансовите средства трябва да са достатъчни, за да не се подкопае настоящата ефективност на механизма.

1.4 Научноизследователската дейност в областта на мерките за превенция на бедствия е основен елемент, който трябва да се развива. Не е достатъчно само да се спомене Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие. Трябва да се осигурят средства за конкретни програми за превенция на риска, не само на равнището на Общността, но и в държавите-членки.

1.5 Накрая, международното сътрудничество в областта на превенцията допълва вече съществуващото сътрудничество за ответни действия и помощ при бедствия. То се основава на солидарността и се осъществява не само в рамките на ООН, но и на други международни споразумения, по които ЕС е страна като Евромед, Ломе, Латинска Америка и др.

## 2. Въведение

2.1 ЕС поема задължението да предприеме действия за превенция на изменението на климата, не само поради поетите ангажменти в международен мащаб, но и поради поредицата природни или предизвикани от човека бедствия през последните години в Европа. Този превантивен подход може не само да запази и възроди състоянието на нашата територия, морета и реки, но също и да послужи за модел на други страни.

2.2 Тези мерки се съдържат в разглежданото съобщение и са следствие от един подход, който вече е бил прилаган в повечето държави-членки по конкретен повод (наводнения, пожари) и въз основа на него за кратък период от време е била установена координация на равнището на Общността за бързо и ефективно действие, включително международна намеса.

2.3 ЕИСК вече е призовавал за координация и най-вече за развитие на интегриран европейски подход за превенция на бедствията на равнището на Общността<sup>(1)</sup>. Въпреки това искаме да подчертаем, че е необходимо тези превантивни мерки да са съпроводени от система на Общността за помощ при бедствия от всякакъв вид. Това трябва да се възприема като система за помощ, основана на солидарността, не само за държавите-членки, но и за всички онези, които се нуждаят от нашите познания и средства, за да бъдат сведени до минимум последиците от бедствията.

2.4 Превенцията е основен принцип за защита и опазване на околната среда, както и за свеждане до минимум на щетите за цивилното население, като целта ѝ е устойчиво потребление на природните ресурси. Рязкото покачване през последно време на човешките жертви, загубата на биоразнообразие и икономическите загуби са причината, поради която отново поставяме въпроса за спазването на съществуващите законодателни актове. В този смисъл ЕИСК е наблягал на необходимостта компетентните органи във всяка държава-членка да прилагат и следят за спазването на действащите разпоредби<sup>(2)</sup>, тъй като някои бедствия може да бъдат избегнати, или най-малкото последиците от тях да бъдат смекчени.

2.5 Целите за превенция, съдържащи се в настоящото съобщение, не се отнасят само до ЕС. От 16 до 19 юни в Женева се проведе Втората среща на Глобалната платформа за ограничаване на рисковете от бедствия, в която ЕС взе активно участие. Като цяло заключенията от тази среща съответстват на предложените от Европейската комисия цели. Някои от тях ще бъдат коментирани в текста.

### 3. Резюме на предложенията, съдържащи се в съобщението

3.1 Това съобщение е резултат от ангажимента, поет от една страна от Комисията и от друга от Европейския парламент и Съвета за засилване на действията на Общността за предотвратяване на бедствия и смекчаване на последиците от тях.

3.2 Ключовите елементи за установяване на превантивен подход се основават предимно на вече приети мерки на европейско равнище, които дори са част от действащото законодателство в тази област. Целта е да се въведе ред и последователност на съществуващите действия и инструменти, така че да те да сформират едно цяло. Специално внимание трябва да се отдели на следното:

3.2.1 По-добро разбиране на стартовото положение, в което се намираме, като се създаде информационен архив за бедствията и разпространяване на най-добрите практики, което ще даде възможност за обмен на информация между заинтересованите страни. Това ще спомогне за създаване на карти на опасностите и риска, както е посочено в Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения<sup>(3)</sup>. В този смисъл е важно да се насърчат изследванията, както е предвидено в Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (2007-2013 г.).

3.2.2 Друг ключов елемент от предложенията е създаване на връзки между участниците и политиките във всички фази на цикъла на управление на бедствията. Основен елемент ще бъде Механизмът на Общността за гражданска защита, тъй като в хода на неговите интервенции е натрупан значителен опит. Освен това се набляга на необходимостта от обучение и повишаване на осведомеността в превенцията на бедствия за обществеността като цяло. Подчертава се подобряването на връзката между участниците и се предлага една европейска мрежа, включваща представители на различните национални подразделения.

3.2.3 Подобряване на работата на съществуващите инструменти е един от ключовите елементи на превенцията на бедствия и особено ефикасно използване на финансирането на Общността, тъй като разходите за превантивни мерки са много по-ниски от тези за възстановяване. Тези мерки трябва да бъдат включени в един от фондовете (например, проекти за залесяване/възобновяване на гори), в рамките на действащото общностно законодателство, което съдържа разпоредби за превенция на редица природни бедствия.

3.3 Накрая се предлага засилване на международното сътрудничество в областта на превенцията на бедствия. Ще се координират действията с Международната стратегия на ООН за ограничаване на бедствията и в рамките на Евросредиземноморската асоциация и политиката за съседство.

### 4. Бележки по предложението

4.1 ЕИСК счита, че съдържанието на съобщението на Комисията е много положително. Независимо от факта, че се въвеждат малко нови елементи, позицията е защитима. Ако се изпълняват всички съществуващи правила на Общността, превантивните мерки ще бъдат ефективни и в много случаи биха могли да се избегнат и смекчат бедствията, които за съжаление се случват по-често. Превенцията е едно от най-честите искания<sup>(4)</sup> на ЕИСК.

<sup>(1)</sup> ОВ С 204 от 9 август 2008 г., стр. 66.

<sup>(2)</sup> ОВ С 221 от 8 септември 2005 г., стр. 35.

<sup>(3)</sup> ОВ L 288 от 6.11.2007 г.

<sup>(4)</sup> ОВ С 221 от 8.9.2005 г., стр. 35, ОВ С 195 de 18.8.2006 г., стр. 40 и ОВ С 204 от 9.8.2008 г., стр. 66.

4.2 Някои от предложенията, като тези за наводненията, имат подчертана стойност като цялостен подход, а не само по отношение на конкретни явления. Смятаме, че естеството на бедствията, както природни, така и причинени от човека, изисква общ подход за превенция, който да предлага минимум сведения за текущото състояние на нашите територия, морета, реки и атмосфера, както и за възможните изтичания в подземните съоръжения за съхранение на CO<sub>2</sub>. Следователно предложението за създаване на информационен архив за бедствията ще даде възможност за изготвяне на карти на рисковете, както е посочено в директивата относно наводненията, което ще изисква превантивни действия от страна на компетентните органи.

4.2.1 Кои са органите с правомощия в областта на опазване на околната среда зависи от административното устройство на всяка държава-членка<sup>(1)</sup>. Все пак смятаме, че е важно тези органи да бъдат на първо място отговорни за действията за превенция и предоставяне на информация и обучение на гражданското общество. От тези органи зависи в голяма степен ефективността на мерките за превенция или свеждане до минимум на последствията от бедствия, природни или причинени от човека.

4.3 Смятаме, че е подходящо да се подчертае важноста на Финансовия инструмент в областта на гражданската защита<sup>(2)</sup>, който позволява чрез годишните работни програми да се покрият не само присъщите дейности на механизма на Общността за гражданска защита (транспорт, обучение и др.), но и други дейности от областта на подготовката, планирането, ранното предупреждение и превенцията.

4.4 В работния план за 2009 г., приет през ноември 2008 г., значително се увеличава частта „Проекти за сътрудничество в превенцията“, която от 1,1 милиона евро (РП за 2008 г.) става 2,25 милиона евро (РП за 2009 г.), което насърчава превенцията или смекчаването на щетите в дългосрочен план чрез подобряване на оценката на риска. Могат да участват всички, които работят в областта на гражданската защита, на всички административни или обществени равнища.

4.5 Важно е също да се отбележи значителното увеличение в Работния план на средствата за дейности за помощ и подготовка на механизма, сред приоритетите на който е помощ на Комисията в осъществяване на стратегия за превенция на бедствия и увеличаване на знанията по въпроси, свързани с превенцията на бедствията. От 650 000 евро (РП за 2008 г.) тези средства стават 1,18 милиона евро. В Работния план за 2009 г. е включена глава за обмен на добри практики в превенцията.

<sup>(1)</sup> В параграф 12 от заключенията на Платформата се настоява за развитие на сътрудничеството, което признава и укрепва взаимната зависимост между властите на централно и на местно равнище и гражданското общество.

<sup>(2)</sup> Решение на Съвета от 5 март 2007 г. за създаване на финансов инструмент в областта на гражданската защита (2007/162/ЕО, Евратом).

4.6 Разпространението на най-добри практики ще даде възможност не само да се подобри координацията на компетентните органи, но и ще осигури по-добро прилагане на превенцията на рисковете и на конкретните действия в случай на бедствие. Смятаме, че Механизмът на Общността за гражданска защита<sup>(3)</sup>, чрез Центъра за наблюдение и информация, трябва да бъде отговорен за централизацията на базите данни, за да станат по-оперативни.

4.7 В този смисъл смятаме, че предложението за подобряване на връзката между всички участващи чрез европейска мрежа, съставена от различните национални служби, ще позволи не само да се прилагат най-добрите практики в случай на бедствие, но и да се предприемат мерки за превенция там, където намесата обикновено е трудна.

4.8 Важен въпрос е финансирането на мерките за превенция. Предложени са две системи:

— да се създаде през 2009 г. инвентарен списък на всички съществуващи инструменти на Общността за превенция на бедствия, като се установи степента на използване на тези инструменти и непокрити от тях области<sup>(4)</sup>;

— да се разработи каталог на мерки по превенция, финансирани от различни политики на Общността (например залесяване/възобновяване на гори).

4.9 ЕИСК счита, че освен тези предложения, би трябвало да се обърне подходящо финансиране на Гражданската защита (Финансов инструмент за гражданска защита), така че новите задачи да не ограничат капацитета за действие на Механизма на Общността, не само по отношение на превенцията, но и на отговор в случай на бедствие.

4.10 Комитетът отново подчертава, че научните изследвания в областта на превенцията са необходимост и въпрос от първостепенно значение, който вече започва да се разглежда в рамките на Седмата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (2007-2013 г.). Все пак могат да бъдат използвани и други източници за финансиране на конкретни превантивни действия, като например вторият стълб на ОСП за лесовъдни дейности. В този смисъл смятаме, че Комисията би трябвало да разглежда като потенциални източници на финансиране не само инструментите на ОСП, но и тези, които са разпръснати сред останалите политики на Общността като регионалната политика, енергийната политика, изменението на климата и т.н., за да осигури ефективни превантивни действия преди всякакъв вид бедствия.

<sup>(3)</sup> ОВ С 204 от 9.08.2008 г.

<sup>(4)</sup> В параграф 17 на Заключенията на платформата се отдава признание на оценката на наличните в световен мащаб потенциални инструменти за финансиране с оглед на ограничаване на риска от бедствия.

4.11 Освен това бихме искали да подчертаем, че е важно гражданите, социалните и доброволческите организации да осъзнаят в по-голяма степен нуждата от политики на превенция като основа за повече сигурност и от подходящ отговор в случай на бедствие. Образованието и повишаването на осведомеността на гражданското общество във връзка с превенцията и разумното използване на природните ресурси ще бъде основна задача на компетентните власти и по-специално на тези на местно равнище, поради тяхната близост до ресурсите и начина на ползването им.

4.12 Накрая, предложението да се засили международното сътрудничество в областта на превенцията, а не само на

помощта, е един от ключовите елементи на Международната стратегия на ООН за ограничаване на бедствията за развиващите се страни. Трябва да се помисли за световни механизми за интервенция под егидата на ООН, без при това да се пренебрегва европейската интервенция, която беше много полезна по време на бедствията през последно време.

4.13 Европейските политики за съседство би трябвало да включват системно раздел за сътрудничество в областта на превенцията на рискове, за да се насърчи устойчивото развитие в съответствие с Целите на хилядолетието за развитие и Рамковата програма за действие от Хиого на Международната стратегия за ограничаване на бедствията (МСОБ) на ООН.

Брюксел, 1 октомври 2009 година.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — ТЕМ-Т: преглед на политиката за по-добре интегрирана трансевропейска транспортна мрежа в служба на общата транспортна политика“**

COM(2009) 44 окончателен

(2009/C 318/20)

Докладчик: г-н SIMONS

На 4 април 2009 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Зелена книга: ТЕМ-Т: преглед на политиката – за по-добре интегрирана трансевропейска транспортна мрежа в служба на общата транспортна политика“*

Специализирана секция „Транспорт, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 септември 2009 г. (докладчик: г-н Simons).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът споделя становището на Комисията относно необходимостта да се преразгледат основно насоките в областта на ТЕМ-Т, тъй като след 1996 г. Европейският съюз се разшири със значителен брой държави. По тази причина и предвид развитието на политическите приоритети, по-специално повишеното внимание към околната среда и климата, се налага пренасочване на мрежата от транспортни инфраструктури на Общността.

1.2 Предвид проблемите с увеличаващите се емисии на CO<sub>2</sub> и инфраструктурните и организационните недостатъци на превоза на товари, Комитетът може да приеме идеята на Комисията, която се стреми да търси комодални решения за този вид транспорт, за да създаде синергии в полза на потребителя.

1.3 ЕИСК желае при изграждането на една нова ТЕМ-Т да се вземат изрично предвид политиката на съседство и връзките на Европейския съюз с Изтока и Юга. В тази рамка Комисията и държавите-членки би трябвало да насочат усилията си към мрежата като цяло, а не към отделните елементи на инфраструктурата. Това ще укрепи солидарността между държавите-членки.

1.4 Комисията предлага три възможни варианта за бъдещата ТЕМ-Т. Комитетът споделя виждането на Съвета, че е за предпочитане структура от две нива, с широкообхватна мрежа и централна мрежа, която включва приоритетна мрежа, определена на географски принцип, и концептуален стълб, който спомага за

интегрирането на транспортната политика и инфраструктурните аспекти. ЕИСК счита, че тази възможност ще позволи по-ефикасно използване на финансовите ресурси на ЕС, отколкото към момента. Би трябвало да се създаде координационна група, която да проследява отпускането на средствата.

1.5 Комитетът обръща внимание на Комисията, че както създаването на приоритетна мрежа, така и действието на оперативни съвместими системи за управление на движението налагат да се предвиди по-строга рамка за изпълнение, включваща подходящи наказателни мерки.

1.6 В рамките на бъдещото планиране на ТЕМ-Т ЕИСК подкрепя подхода на Комисията, предложен в Зелената книга, що се отнася до принципа, че всеки вид транспорт се използва съобразно неговите сравними предимства в рамките на ефикасната комодална транспортна верига и така играе важна роля за постигане на целите на Общността в областта на изменението на климата. Целта трябва да остане преминаване към използването на по-екологично чисти видове транспорт.

## 2. Въведение

2.1 На 4 февруари 2009 г. Комисията публикува Зелената книга, озаглавена „ТЕМ-Т: преглед на политиката за по-добре интегрирана трансевропейска транспортна мрежа в служба на общата транспортна политика“, която преразглежда политиката на Комисията в областта на трансевропейската транспортна мрежа (ТЕМ-Т).

2.2 Чрез това преразглеждане Комисията се стреми да привлече възможно най-много заинтересовани страни, за да извлече полза от съществуващите познания, натрупаният опит и различните гледни точки. За целта тя обяви обществено допитване, което приключи на 30 април 2009 г.

2.3 Комисията възнамерява да анализира резултатите от това обществено допитване и да се опре на тях в дейностите, свързани с развитието на новата политика в областта на ТЕМ-Т. Времето до края на 2009 г. би трябвало да се посвети на обработка на различните реакции в отговор на Зелената книга и на осъществяване на необходимите проучвания. Комисията възнамерява да представи методологията на тази политика в началото на 2010 г. и след това, до края на 2010 г., да изготви законодателни предложения за преразглеждане на насоките в областта на ТЕМ-Т и евентуално за регламент ТЕМ-Т.

2.4 В Договора за ЕО (членове 154 и 156) политиката в областта на трансевропейските мрежи е определена като принос за постигане на целите на вътрешния пазар за растеж и създаване на работни места и за развитие на икономическо, социално и географско сближаване в полза на всички граждани и икономически оператори.

2.5 Същевременно е необходимо да се постигне устойчиво развитие, като на изискванията за защита на околната среда се отдели централно място в политиката. Политиката ТЕМ-Т би трябвало да се насочи така, че да допринесе значително за практическото осъществяване на целите на ЕС по отношение на климата, известни като „20-20-20“.

2.6 Политиката на ЕС в областта на трансевропейските транспортни мрежи се оформи в периода 1990-1995 г. и стартира официално през 1996 г. с решение на Европейския парламент и на Съвета. Оттогава досега бяха инвестирани 400 милиарда евро в различни инфраструктурни транспортни проекти от общ интерес. Необходимо е обаче да се отбележи, че има значително забавяне в завършването на много проекти. Особено през първия етап от ТЕМ-Т (1996-2003 г.) от общия брой приоритетни проекти бяха изпълнени най-вече пътнотранспортните проекти. Без забавяне трябва да се изградят още инфраструктури за екологично чистите видове транспорт, там където безспорно са необходими.

2.7 Около 30 % от тези 400 милиарда евро инвестиции произхождат от източници на Общността като бюджета ТЕМ-Т, Кохезионния фонд, ЕБВР и ЕИБ. Според предварителните преценки са необходими още 500 милиарда евро инвестиции. Предвижда се 80 % от фондовете за приоритетни проекти ТЕМ-Т да бъдат насочени към железопътния сектор.

2.8 Опитът показва, че за европейските граждани е трудно да забележат резултатите от политиката в областта ТЕМ-Т и нейната добавена стойност. Комисията се опитва да промени това чрез подхода, който възприема в разглежданата Зелена книга и поставя целите, свързани с изменението на климата, в центъра на бъдещата политика в областта на ТЕМ-Т.

2.9 Самата Комисия счита, че се налага основно преразглеждане на политиката за ТЕМ-Т. Необходимо е да се изгради здрава основа за ефикасен принос към целите на Общността в областта на изменението на климата, като се започне процес, който да обедини икономическите и екологичните цели и да отчита изрично нуждата от ефикасен транспорт на пътници и товари. Този процес ще цели постигането на комодалност и ще разчита на новаторски технологии.

2.10 Тъй като преразглеждането има твърде широк обхват с политическо, социално, икономическо, екологично, институционално, географско и техническо измерение, Комисията реши да публикува Зелена книга, в която изложи вижданията си и предложи на заинтересованите страни възможността чрез консултация да вземат активно участие в дискусиите и да направят предложения за нова политика за ТЕМ-Т.

2.11 Относно Зелената книга за бъдещата политика ТЕМ-Т в резолюция от 22 април 2009 г. Европейският парламент отбеляза, че подкрепя въвеждането на доста неясното понятие „концептуален стълб“ на ТЕМ-Т, макар че вижда полза и от конкретни проекти и счита, че по-екологичните видове транспорт би трябвало да преобладават в списъка на приоритетните проекти.

2.12 На заседанието си на 11 и 12 юни 2009 г. Съветът на министрите изрази мнение, че всички текущи приоритетни проекти по ТЕМ-Т би трябвало да са неразделна част от съразмерна приоритетна мрежа, включваща вече изградени и изграждащи се инфраструктури и проекти от общ интерес. Тези проекти би трябвало да бъдат мултимодални, като се обърне специално внимание на възлите и интермодалните връзки.

2.13 Съветът счита също, че политиката за ТЕМ-Т би трябвало да допринесе значително за постигането на целите в областта на опазването на околната среда и изменението на климата. Оптималните интеграция и сътрудничество на всички видове транспорт на равнище материални инфраструктури и интелигентни транспортни системи би трябвало да осигурят ефикасността на комодалните транспортни услуги и по този начин да изградят здрава основа за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и другите емисии в транспортния сектор.

### 3. Общи бележки

3.1 Комитетът счита, че Комисията, след като отчете факта, че решението на Европейския парламент и на Съвета от 1996 г. относно създаването на трансевропейска инфраструктурна мрежа от общностен интерес не се изпълнява съгласно предвижданията – факт, признат и в Съобщението на Комисията, озаглавено „Трансевропейски мрежи: Към интегриран подход“, COM(2007) 135 окончателен, предприе адекватни мерки с цел да определи насоки за основно преразглеждане на политиката за ТЕМ-Т чрез обществено допитване в рамките на изготвянето на Зелената книга.



3.2 ЕИСК стича също, че е необходимо основно преразглеждане на насоките в областта на ТЕМ-Т, тъй като от 1996 г. насам Европейският съюз се разшири с голям брой държави-членки. Това развитие налага неизбежно преориентиране на инфраструктурната мрежа на Общността.

3.3 В политическата оценка на насоките в областта на ТЕМ-Т, извършена от Комисията, се подчертава, че разширяването на ЕС отслаби първоначалното планиране на мрежата, което имаше за цел да свърже помежду им големи части от националните мрежи на различни видове транспорт, както и да ги свърже на националните граници.

3.4 Тъй като осъществяването на нова ТЕМ-Т изисква огромни инвестиции, Комитетът счита, че е от основно значение да се отчетат възможно най-голям брой определящи фактори и елементи, за да се вземат разумни и правилни решения. Като начало Комитетът препоръчва финансовите средства да отразяват амбициите, а не обратното.

3.5 Основите за бъдещата политика ТЕМ-Т се намират в Договора за създаване на ЕО. В членове от 154 до 156 има елементи, които трябва да се вземат предвид. В миналото не се обръщаше достатъчно внимание на устойчивото развитие, а следователно и на целите в областта на климата, и Комитетът споделя мнението на Комисията, че това е ключов елемент от транспортната политика по принцип и следователно на политиката за ТЕМ-Т. Впрочем ЕИСК вече обърна внимание на този въпрос в становището си от 13 март 2008 г. (TEN/298 – CESE 488/2008), където също подчерта необходимостта да се възприеме интегриран подход.

3.6 За да се приложат разпоредбите на договора, бяха приети насоки, наречени ТЕМ-Т. Те определят условията за избор на проекти от интерес за Общността, които ще получат помощ от държавите-членки. Крайната цел на тези насоки е да се създаде мултимодална мрежа, която по новаторски начин ще позволи да се осъществява сигурен и ефикасен превоз.

3.7 Комитетът подкрепя подхода на Комисията за търсене на комодални решения за превоз на товари с цел да се преодолее проблемите с увеличаването на емисиите на CO<sub>2</sub> и слабостите по отношение на инфраструктурата и организацията. ЕИСК споделя мнението на Комисията, че развитието на морските магистрали е от ключово значение за бъдещото развитие на ТЕМ-Т.

3.8 Комисията счита, че преразгледаната политика за ТЕМ-Т би трябвало да се опре на постигнатите до момента резултати и да се гарантира приемственост на договорения по-рано подход. Комитетът поставя въпроса дали това е съвместимо с едно основно преразглеждане на политиката. На практика една оценка по обективни критерии на списъка с понастоящем приоритетните проекти, посочени в Приложение 3 към

насоките за ТЕМ, по мнението на ЕИСК би трябвало да доведе до преразглеждане на съдържанието на това приложение и, логически погледнато, до заличаването на някои проекти.

3.9 Колкото до изготвянето на новата политика ТЕМ-Т, Комитетът е съгласен с Комисията относно необходимостта тя да се основава на двойна цел, която обединява икономика и околна среда. ЕИСК е на мнение, че един цялостен подход ще позволи да се създадат синергии, особено при проекти, свързани с разширяването на ЕС. По тази причина е важно при избора на мрежа да се установят също и последиците за околната среда, по-специално отражението върху климата. Следователно в рамките на усилията за насърчване на устойчива и ефикасна транспортна система, основана на принципа на комодалността, трябва да се търси баланс между икономическите интереси и грижата за околната среда.

3.10 Като пример Комитетът би желал да насочи вниманието към интеграцията на въздушния и железопътния транспорт на разстояния до 500 км – интеграция, насърчвана от пазара. Връзките с високоскоростните железопътни линии имат много важна роля за превоза на пътници. Но и за превоза на товари съществуват интересни възможности в областта на интеграцията на летищата в европейската железопътна мрежа.

3.11 Комитетът е на мнение, че новата ТЕМ-Т би трябвало да се съсредоточи най-вече върху мрежата, с нейните материални и нематериални аспекти и че трябва да се наблегне повече на измерението, свързано с политиката на съседство, по-специално на транспортните инфраструктури от запад на изток и от север на юг в ЕС („Via Baltica“ и оста Хелзинки – Атина). По мнението на ЕИСК т.н. подход на съседство ще благоприятства солидарността между народите в ЕС.

3.12 Комисията предлага за всички избрани проекти от общ интерес да се направи стандартизиран анализ на разходите и ползите, основан на множество критерии, с цел да се определи добавената им стойност на европейско равнище. Това ще позволи да се отчетат всички фактори, независимо дали те имат цифрово финансово изражение или не. Така субсидиите на Общността биха могли да се насочат по справедлив и обективен начин само към онези проекти, които имат действителна добавена стойност за ЕС. ЕИСК е на мнение, че трябва да се използват всички методи, водещи до по-ефикасна и целенасочена употреба на фондовете на Общността.

3.13 Подобно хармонизиране на методиката би било особено полезно за премахване на инфраструктурните затруднения по границите, където проблемът често е разпределението на разходите. Това би могло да доведе до рационализация на програмата ТЕМ-Т и би позволило да се насочи повече внимание към обединяването на икономическите и екологичните аспекти.

3.14 В Зелената книга Комисията поставя въпроса коя от следните възможности да се избере за бъдещето на ТЕМ-Т:

- запазване на настоящата структура на две равнища – широкообхватна мрежа и приоритетни проекти (несвързани помежду си);
- само едно равнище от приоритетни проекти, евентуално свързани помежду си в приоритетна мрежа;
- структура от две равнища, с широкообхватна мрежа и централна мрежа, която включва приоритетна мрежа (определена на географски принцип), съчетана с концептуален стълб, с цел интегриране на транспортната политика и инфраструктурните аспекти.

3.15 Комитетът предпочита последната възможност. Той смята, че финансовите средства на Европейския съюз трябва да се използват по-ефикасно, отколкото до този момент и че насочването на средства към една централна мрежа предлага най-интересните възможности за постигането на тази цел. Не е възможно широкообхватната мрежа, за която през годините прилагането на част от общностното законодателство в областта на транспорта беше обвързано с обхвата на настоящата мрежа ТЕМ-Т, просто да се изостави, тя трябва да продължи да съществува. Следователно засегнатите проекти не биха могли да разчитат на субсидии от бюджета на ТЕМ-Т, но биха могли да се финансират от регионалните фондове или от Кохезионния фонд.

3.16 Комитетът смята, че за да се използват по-ефикасно и по-ефективно финансовите средства на ЕС, отпускането им би трябвало да се проследява от координационна група.

3.17 По мнението на ЕИСК приоритетната мрежа, определена на географски принцип, би трябвало да е съставена от истински мултимодални оси, свързващи най-важните икономически центрове с най-голямо население, както помежду им, така и с основните транспортни възли като морски пристанища, летища и пристанища по вътрешните плавателни пътища. Тази мрежа би трябвало да отговаря на изискванията, свързани със защитата на околната среда и насърчаването на социалното и устойчивото развитие.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Комисията счита, че устойчивото развитие и най-вече амбициозните цели в областта на климата, които си постави ЕС през декември 2008 г., изискват да се преразгледа подходът към трансевропейските мрежи. Подобно на Комисията Комитетът счита, че климатичните въпроси сами по себе си са убедителен аргумент, за да се пристъпи към преразглеждане, но подчертава, че незавършените планирани проекти и разширяването на ЕС правят това преразглеждане неизбежно.

4.2 ЕИСК е съгласен по принцип с аргументите на Комисията за извършване на анализ на разходите и ползите на всички проекти от общ интерес, при условие че това позволява също да се използват и други методи със същия ефект. Все пак Комитетът обръща внимание на нуждата от по-уеднаквен начин за определяне и оценка на външните ефекти.

4.3 Комитетът изразява съгласие с Комисията, че в рамките на преразглеждането на ТЕМ-Т мрежата от големи инфраструктурни проекти, свързани помежду си, трябва да се допълни от концептуална мрежа на този вид проекти. Освен това той би желал да наблегне на необходимостта Комисията да насочи значителна част от координационните си усилия към осъществяването на този вид проекти.

4.4 ЕИСК подчертава, че системните инвестиции в европейската научноизследователска и технологична развойна дейност създадоха нови възможности за постигане на целите, поставени от европейската транспортна политика, с други средства, а не само с инвестиции в материална инфраструктура.

4.5 Комисията представи различните възможности и политически намерения в няколко съобщения като План за действие в областта на логистиката или План за действие относно интелигентните транспортни системи (ИТС). Във всеки случай, при внедряването на тези нови технологии трябва да се предотврати отрицателното въздействие върху условията на труд и защитата на данните.

4.6 Във връзка с това е уместно да се спомене също и инициативата „Зелени автомобили“, която е част от европейския план за икономическо възстановяване и посочва как да се подобри ефикасността на европейската транспортна система, като се внедрят чисти задвижващи технологии и интелигентна логистика. Може да бъде посочена също и Европейската програма за действие NAIADES, чиято цел в общ смисъл е да насърчи вътрешноводния транспорт.

4.7 Понятието „зелени коридори“ е описано накратко в Плана за действие в областта на логистиката, посочен в параграф 4.5. ЕИСК би оценил изясняване на понятието, тъй като счита, че идеята за зелени коридори предполага също наличие на алтернативни начини за превоз, които да осигуряват транспорта между различните възли, за да може да се направи избор, изгоден от гледна точка на разходната ефективност.

4.8 Осъществяването на ТЕМ-Т към момента се счита за задължение на държавите-членки. Въпреки че изграждането на инфраструктури само по себе си е национална компетентност, ЕИСК настоява за създаването на „приоритетна мрежа“ Комисията да изготви по-задължаваща рамка, предвиждаща по-конкретно санкции. Такава рамка може да се създаде и за оперативно съвместимите системи за управление на движението.

4.9 Комитетът счита, че в дискусиата за приоритетната мрежа трябва да се наблегне изрично на морските магистрали. Успоредно с това трябва да се постави по-отчетливо ударение на разширената логистична мрежа, за да се осигурят на морските пристанища на ЕС коректен достъп и подходящи връзки с вътрешността, без да се забравя, че не може да става въпрос за изкривяване на конкуренцията.

4.10 Накрая Комитетът отбелязва съгласие с редица от повдигнатите от Комисията въпроси в Зелената книга, които

трябва да бъдат отчетени при бъдещото планиране на ТЕМ-Т. Могат по-специално да бъдат посочени разнопосочните нужди от превоз на пътници и на товари, зависимостта на летищата от цените на горивата, сигурността, икономическото развитие и защитата на околната среда, проблемите на морските пристанища и на логистиката на превоза на товари, спомената в параграф 4.9 – понятие, което се опира на принципа, че всеки вид транспорт се използва според неговите сравнителни предимства в рамките на ефикасни комодални транспортни вериги и има голяма роля в постигането на целите на Съюза, свързани с климата. Целта трябва да остане преминаване към използването на по-екологично чисти видове транспорт.

Брюксел, 30 септември 2009 година.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: ЕС, Африка и Китай: към тристранен диалог и сътрудничество“**

COM(2008) 654 окончателен

(2009/С 318/21)

Докладчик: г-н Luca JAHIER

На 17 октомври 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: ЕС, Африка и Китай: към тристранен диалог и сътрудничество“*

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 септември 2009 г. (докладчик: г-н JAHIER).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 145 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 През последните петнадесет години Африка стана обект на нарастващо внимание от страна на Китай, който трайно се превърна в третия търговски и икономически партньор на този континент поради непрекъснатото увеличаване на търговския обмен, инвестициите и сключените партньорства с повечето африкански държави. Въпреки че остана първият икономически партньор на Африка, водещата позиция на Европа започва да отслабва в този многополюсен свят, където страните с възникващи икономики се стремят да установят ново равновесие. Тъй като Африка е географски близък регион, свързан с Европа посредством общи интереси, намесата на други сили задължава Европа да поднови партньорството си с континента.

1.2 ЕИСК приветства предложението на Комисията за започване на диалог и тристранно сътрудничество между Европейския съюз, Китай и Африка. Става дума за една изключително необходима и неизбежна перспектива, въпреки че резултатът от нея е доста несигурен и проблематичен. Необходимо е в частност да се оцени както прагматичния и прогресивен подход, така и значението на предложените четири специфични сектора: мир и сигурност, инфраструктури, използване на природните ресурси и околната среда, земеделие и безопасност на храните.

1.3 Едно тристранно сътрудничество обаче има смисъл само ако е ефективно и равнопоставено. Отправната точка, от която тръгва асиметрията в съществуващите отношения трябва да се разгледа сериозно - Китай е голяма държава, която търгува сама и поотделно с африканските страни, докато ЕС често изпитва трудности да говори с един глас в своите отношения с континента. Въпреки че китайското присъствие в Африка е свързано с някои спорни въпроси, много от африканските прави-

телства са склонни да предпочетат партньорството с Пекин, който изглежда по-добре подготвен да отговори на техните искания, без да поставя условия и без бюрократично разтакване.

1.4 За да има ефективно сътрудничество, е необходимо преди всичко да се гарантира, че всички заинтересовани страни действително проявяват интерес към предложената стратегия и че имат конкретно участие в тристранния диалог. Следователно Комисията и Съветът трябва да осъществят всички необходими инициативи, за да получат адекватни отговори на предложенията в тази област.

Наред с това е необходимо:

— Европейският съюз да се ангажира в по-голяма степен с хармонизиране на своите действия както на икономическо и дипломатическо равнище, така и в областта на сътрудничеството за развитие, като възприеме по-решителен геостратегически подход в дългосрочен план, който да даде силен тласък на стратегията ЕС-Африка от Лисабон и да увеличи дотациите;

— правителствата и Африканският съюз (АС) да обърнат повече внимание на дългосрочните предимства, които техните страни могат да очакват от едно партньорство с Европа и Китай, като ограничат пространството за извличане на непосредствени ползи за местните лидери. За тази цел трябва да бъдат подкрепяни в процеса на укрепване на техния капацитет за изготвяне и управляване на стратегии за регионално и континентално развитие в дългосрочен план;

— Китай да бъде насърчен да се ангажира в по-голяма степен с цел плодовете на това тристранно сътрудничество, както и на двустранното сътрудничество, което той установява с отделните африкански страни, да бъдат от полза за цялото общество и местното население, а не само за правителствата им.

1.5 Да се отдели централно място на целта за устойчиво местно развитие означава по-специално да се гарантира:

- увеличаване на създаваната добавена стойност на местно равнище;
- изграждане на нови социални структури, като се вземат предвид съществуващите;
- осъществяване на ефективен трансфер на компетенции и технологии;
- подкрепа на растежа на местните и регионалните пазари, на местните предприятия и в по-общ план подобряване на условията на живот и труд;
- насърчаване на партньорства между чуждестранни и местни предприятия;
- неувеличаване на несъбираемите задължения в дългосрочен план и укрепване на местните и регионалните институции като цяло.

1.6 Равнопоставеният диалог и сътрудничество трябва освен това да гарантират на всяка страна свободата да поставя на дневен ред дори най-противоречивите въпроси или въпросите, по които съществуват различни оценки и безпокойства. Въз основа на вече приетото решение на Съвета на Европейския съюз, с включването в предложението процес на въпроси от решаващо значение, които понастоящем липсват в съобщението, като например демократичното управление, правата на човека и ролята на гражданското общество, би било постигнато по-голямо съответствие както със стратегията от Лисабон от 2007 г., така и със споразумението от Котону от 2000 г., което урежда отношенията между ЕС и страните от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (АКТБ).

1.7 ЕИСК счита по-специално, че е необходимо да се подчертае решаващото значение на включването в тристранния диалог на всички недържавни участници, по-конкретно на частния сектор, синдикалните организации, селскостопанските производители, женските организации, организациите за защита на потребителите и др. Ролята на тези участници значително нарасна през последните години, включително поради успеха на споразуменията от Ломе и Котону. Следователно този положителен цикъл на участие на различните действащи лица от икономиката и социалната сфера в отношенията между ЕС и

Африка следва да се изтъква по подходящ начин, а не да се пренебрегва или излага на риск. Ето защо ЕИСК приканва Комисията да включи в предложението си този решаващ въпрос.

1.8 Предвид многостранното призвание на Европа и нарастващия интерес на САЩ по отношение на Африка, сътрудничеството между ЕС, Китай и Африка би могло да обхване и Съединените щати с оглед на едно по-пълно, ефикасно и равнопоставено партньорство, което, разбира се, да функционира в посочените сектори, но да запазва възможността за разширяване на сътрудничеството и в други области.

## 2. Въведение

2.1 Африка се променя много бързо. Въпреки че все още дава само 2 % от БВП и по-малко от 1 % от промишленото производство в света, континентът навлиза в потока на глобализацията след десетилетия на геополитическо и икономическо маргинализиране. Европейският съюз остава най-важният икономически партньор на континента, но Африка е все по-ухажвана от „нововъзникващите инвеститори“ - преди всичко Китай, но също така Индия, Япония, Южна Корея, големите латиноамерикански страни и страните от Персийския залив. През последните години и САЩ започнаха отново да обръщат внимание на африканския континент, заинтересовани главно от гарантирането на сигурни енергийни доставки и от противодействието на заплахата от тероризъм. Въпреки че 40 % от населението продължава да живее под минималния праг на бедност, Африка все по-малко се възприема като „отчаян континент“ и все повече като „нова граница“, която предлага възможности за развитие и бизнес.

2.2 Самият африкански континент през последното десетилетие отбеляза значителни промени от политическо естество: създаването на Африканския съюз, с лансирания от него стратегически план за периода 2004-2009 г. и разполагането на нови сили за намеса при решаването на конфликтите; укрепването на регионалните икономически общности; програмите за икономическо развитие (Ново партньорство за развитие на Африка - НПРА) и за управление (Африкански механизъм за партньорски проверки).

2.3 Както многократно подчерта комисар Louis Michel <sup>(1)</sup>, съвкупността от тези промени доведе до това възроденото международно внимание към Африка да се прояви в три основни направления: икономически интереси, интереси в сферата на сигурността и нови властови и геостратегически интереси.

2.4 В икономически план, заедно с надпреварата за достъп и контрол на природните и най-вече енергийните ресурси на континента, вниманието се насочи и към все още огромния потенциал на африканския вътрешен пазар, който през последните години достигна среден растеж от 6 %, с ниска инфлация и положителен процес на значително намаляване на държавния дълг.

<sup>(1)</sup> Вж. по-специално Louis MICHEL, „*Afrique-Europe: l'indispensable alliance*“ („Африка-Европа: необходимият съюз“), монография, ЕК, декември 2007 г.

2.5 И в двете области Китай показва голяма решителност и способност за дългосрочно структурно инвестиране<sup>(1)</sup>, като по този начин измени историческите връзки с африканските страни, водещи началото си от петдесетте години. От средата на деветдесетте години, въпреки че продължи да изтъква сътрудничеството „юг-юг“ между развиващите се страни, Китай обърна по-голямо внимание на икономическите възможности, които предлага Африка, и установи приятелски отношения с почти всички африкански страни. Континенталният аспект на новия китайски подход беше потвърден със създадения от Пекин Форум за сътрудничество между Китай и Африка (FOCAC)<sup>(2)</sup>. Срещите на върха на този форум, провеждани на всеки три години (Пекин 2000 г., Адис Абеба 2003 г., Пекин 2006 г. и предвидената за декември 2009 г. среща в Sharm el-Sheikh, Египет), определиха ритъма и непрекъснатото развитие на отношенията между Китай и африканските страни. Обновената китайска стратегия по отношение на континента беше официализирана с публикуването на „Бяла книга“ за политиката на Китай спрямо Африка<sup>(3)</sup> през януари 2006 г.

2.6 Съществените промени в условията, в сравнение с предходните десетилетия, подтикнаха и Европейския съюз да преразгледа собствената си политика по отношение на Африка. Този процес доведе до приемането на нова обща стратегия Африка-ЕС през декември 2007 г. в Лисабон, относно която нашият Комитет изготви обширно и подробно становище<sup>(4)</sup>.

2.7 Докато Китай и Европа отново показват интерес към Африка и склонност да инвестират в нея, начинът, по който тези важни участници в бъдеще ще определят насоката си за взаимодействие, поставя въпроси и поражда очаквания както по отношение на очевидните перспективи за конкуренция, така и на възможните области за сътрудничество. Всъщност трябва да се отчетат фактът, че ако в абсолютни стойности ЕС и Китай заемат съответно първо и трето място сред търговските партньори и чуждестранните инвеститори в Африка, през последното десетилетие относителният дял на търговските отношения Европа-Африка е намалял, а този на отношенията Китай-Африка се е увеличил драстично<sup>(5)</sup>.

(1) Не става дума само за природни ресурси, инфраструктури и търговия. Най-голямата китайска банка *Industrial Land Commercial Bank of China* придоби 20 % от най-голямата южноафриканска банка *Standard Bank*, която е и най-голямата банка в Африка, като заплати 5,6 милиарда USD. Това е най-значителната инвестиция, реализирана някога в Африка от чуждестранен консорциум.

(2) Вж. официалния уебсайт на Focac, [www.focac.org/eng/](http://www.focac.org/eng/)

(3) „China's African policy“, 12 януари 2006 г., <http://www.focac.org/eng/zgdfzcc/t463748.htm>

(4) ОВ С 77 от 31.3.2009 г., стр. 148–156, „Стратегията ЕС-Африка“, докладчик: г-н DANTIN.

(5) Според данни от МВФ търговският обем ЕС-Африка, който през 1995 г. представляваше 45 % от целия търговски обмен на Африка, спадна до малко над 30 %, докато този с Китай от нишожен процент през 1995 г. се повиши до днешните 27 %. През 2008 г. търговията Китай-Африка достигна размер от 106,8 милиарда USD, като с това надхвърли, две години предварително и с растеж от 45 % спрямо предходната година целта, обявена на срещата на върха в Пекин през 2006 г. за достигане на обмен в размер на 100 милиарда през 2010 г. Вж. също така *Работен документ на службите на Комисията, приложения към съобщението на Комисията*, SEC(2008)2641 окончателен.

2.8 Включвайки се във все по-широкия обществен дебат за влиянието на Китай в Африка и мотивирана от приетата през април 2008 г. Резолюция на ЕП по този въпрос<sup>(6)</sup>, през последните две години Европейската комисия започна запълнено обмисляне, придружено от значителни инициативи за разширено обсъждане<sup>(7)</sup>, за да разбере последиците от протичащите процеси и да очертае възможните насоки на тристранен диалог между ЕС, Китай и Африка.

### 3. Основно съдържание на съобщението

3.1 В съобщението се предлага да се търсят най-подходящите начини за улесняване на процеса на диалог и равнопоставено сътрудничество между Африка, Китай и ЕС. Следователно основната цел на Комисията е да се насърчава взаимното разбирателство и да се предостави възможност за предприемането на общи и координирани действия в стратегически сектори според приоритетите, определени най-вече от африканските институции.

3.2 Съобщението се основава на прагматичен и прогресивен подход, ориентиран основно към предприемането на конкретни мерки за координация в области, смятани за ключови за насърчането на стабилността и развитието на Африка. Те са:

— **мир и сигурност в Африка**, като основната цел е осъществяване на по-интензивно сътрудничество с Африканския съюз и Китай в рамките на ООН с оглед предоставянето на подкрепа за развитие на Африканската архитектура за мир и сигурност и за укрепване на способността за управление на мирните операции от страна на АС;

— **подкрепа на африканските инфраструктури**, които са гръбнака на развитието, инвестициите и търговията, за постигане на по-голяма взаимосвързаност и регионална интеграция, особено в областта на транспорта, телекомуникациите и енергетиката;

— **устойчиво управление на природните ресурси и околната среда**, което, чрез засилване на връзката с инициативи като ЕИП (Инициатива за прозрачност в добивната промишленост), FLEGT (План за правоприлагане, управление и търговия в областта на горите) и процеса от Кимбърли за прозрачност в диамантената промишленост, да позволи процесите да станат по-прозрачни, както и да се увеличат трансфера на технологии и инвестициите за борба с изменението на климата и за благоприятстване на развитието на добива на енергия от възобновяеми източници;

(6) „Политиката на Китай и нейното отражение върху Африка“, резолюция на Европейски парламент от 23 април 2008 г. (A6-0080/2008/P6\_TA-PROV(2008)0173, докладчик: г-жа Ana Maria GOMES).

(7) Следва по-специално да се отбележи конференцията „Partners in competition? The EU, Africa and China“ („Конкуриращи се партньори? ЕС, Африка и Китай“), организирана от ЕК на 28 юни 2007 г., в която участваха над 180 политици, експерти и дипломати от Африка, Китай и Европа.

— **селско стопанство и безопасност на храните**, за да се увеличи производителността и равнището на производство на африканското селско стопанство, най-вече чрез научни изследвания и новаторство в областта на селското стопанство, ветеринарен контрол и безопасност на храните в рамките на Пълната програма за развитие на селското стопанство в Африка (CAADP).

3.3 Целта на Комисията е да се направи така, че диалогът и консултациите да се развиват на всички равнища (национално, регионално, континентално и в двустранните отношения ЕС-Китай), за да се постигне по-голямо взаимно разбирателство относно политиките и съответните подходи между политиките от трите страни, което да позволи развитие на конкретни възможности за сътрудничество. Същевременно процесът ще послужи и за повишаване на ефикасността на помощите, в съответствие с Парижката декларация от март 2005 г. и заключенията от семинара в Асса през септември 2008 г.

3.4 Съветът на Европейския съюз възприе и одобри основните препоръки в Съобщението, като изрази мнението, че този тристранен диалог може да допринесе „за подкрепянето на усилията, които Африка и международната общност полагат за установяването на демокрация, за икономическа и политическа интеграция, за добро управление и зачитане на правата на човека“<sup>(1)</sup>, и като препоръчва да се извърши по-задълбочен анализ на предложенията за конкретни мерки.

3.5 ЕИСК обаче изразява загриженост и разочарование поради факта, че досега нито Китай, нито АС не са изразили официална позиция относно тристранния диалог, предложен от ЕС. На последната среща на върха ЕС-Китай сътрудничеството с Африка не фигурираше в дневния ред, както все пак се предлагаше в разглежданото съобщение<sup>(2)</sup>. Следователно досега няма ясни доказателства за желанието на Китай и АС да приемат предложението на ЕС.

#### 4. Положителни аспекти

4.1 Съобщението съдържа различни важни и положителни аспекти, по-специално:

— основан на диалог подход, който се подчинява на логиката на обмена и се вписва в необходимата политика на търсене на координация между донорите и основните заинтересовани страни;

— прагматизъм, който се проявява при определянето на четири сектора с ясно стратегическо значение и предлагащи широки възможности за действие;

— предложение за постепенно изграждане на тристранно сътрудничество, с което се цели да се използват всички

съществуващи структури, вместо да се създава поредната скъпоструваща многостранна структура.

4.2 Що се отнася по-специално до втория елемент, няма съмнение, че четирите посочени сектора са ключови за развитието на африканския континент, както и, макар и по различен начин, на двустранните връзки Китай-Африка и Европа-Африка.

4.3 Възобновяването на някои конфликти и нестабилността на протичащите мирни процеси, заедно с риска от развитие на нови форми на фундаментализъм и/или на зони, в които съществува възможност за създаване на терористични бази, правят изключително важно сътрудничеството в областта на опазването и насърчаването на мира и сигурността. Особено внимание следва да се обърне на оказването на подкрепа на Африканската архитектура за мир и сигурност и на мироопазващите операции на АС под формата на изграждане на капацитет, обучение, логистична и/или икономическа подкрепа.

4.4 Сътрудничеството в областта на запазването и насърчаването на мира и сигурността обаче би трябвало да предвижда и специфичен диалог за правилата за доставка и търговия с оръжие, особено за правителства или въоръжени недържавни групи, участващи в съществуващи конфликти и/или отговорни за тежки нарушения на човешките права<sup>(3)</sup>, като по този начин в тристранните отношения Китай-Европа-Африка бъде включен въпрос, който вече се обсъжда в рамките на ООН.

4.5 Новият акцент върху инвестициите в инфраструктурите, които дълго време бяха пренебрегвани от европейското сътрудничество, но издигнати в основен аспект от подхода на Китай спрямо Африка, е стратегически важен по две групи причини. Преди всичко, подходящите инфраструктури са необходими за гарантирането както на достъпа и превоза на суровини и продукти, пускани на африканските пазари, така и на онези форми на конкретна и ефективна регионална интеграция, които имат основно значение за социалното и икономическо развитие на Африка. Освен това, усъвършенстването или създаването на нови инфраструктури е несъмнен приоритет за много африкански правителства и не може да продължава да зависи единствено от местния капацитет за финансиране и финансова устойчивост<sup>(4)</sup>.

4.6 Значението на устойчивото управление на околната среда и на управлението на природните ресурси е очевидно само по себе си не само по отношение на изменението на климата в международен мащаб, но също и по отношение на всички аспекти, свързани с условията за експлоатация, превоз и употреба най-вече на минните и енергийните природни ресурси на континента.

<sup>(1)</sup> Вж. заключенията от 2902-ата сесия на Съвета по общи въпроси и външни отношения от 10 ноември 2008 г.

<sup>(2)</sup> 11-а Среща на върха ЕС-Китай, Прага, 20 май 2009 г., Заключителна съвместна декларация.

<sup>(3)</sup> Вж. вече споменатите Доклад и Резолюция на ЕП, 2008, А6-0080/2008/P6\_TA-PROV(2008)0173, Резолюция на ЕП от март 2008 г., докладчик: г-жа Ана Мария ГОМЕС.

<sup>(4)</sup> Вж. обсъжданията и решенията на XII Среща на върха на АС, която се състоя в Адис Абеба от 26 януари до 3 февруари 2009 г. и чиято основна тема беше именно „Развитието на инфраструктурите в Африка“, [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org)

4.7 Ако през последните години дебатът се водеше главно по отношение на екологичните условия и условията на труд в обектите, управлявани от или свързани с китайски предприятия, работещи в Африка, както подробно е документирано в едно проучване на *African Labour Research Network* <sup>(1)</sup>, то не бива да се забравя, че същата полемика е валидна и по отношение на много европейски или мултинационални предприятия. Следователно проблемът за спазването на международните стандарти и проблемът, свързан с прозрачността <sup>(2)</sup> при сключването и изпълнението на договорите, подписани с африканските правителства, засягат в еднаква степен Китай, Европа и Африка и затова би трябвало да бъде неразделна част от тристранния диалог относно устойчивото управление на природните ресурси и околната среда и относно подкрепата за африканските инфраструктури.

4.8 Признаването на централното място на селското стопанство и на безопасността на храните най-сетне отново застана начело на приоритетите на основните донори, а също и на общата стратегия по отношение на африканския континент. Необходимо е обаче, възможно най-бързо това внимание да се изрази в конкретни мерки в дългосрочен план, които да обхващат цялостното развитие на селските райони, гарантирайки пълното участие на местното население, включването на организациите на селскостопанските производители и запазването на техния достъп и управление на местните ресурси в дългосрочен план.

4.9 С оглед на това е полезно да се вземе под внимание неотдавнашното предупреждение, отправено на „Срещата на върха на селскостопанските организации от петте африкански региона“, организирана в Рим от сдружението Coldiretti: предупреждение, което се отнася за високия ръст на покупките на земеделска земя в Африка и в други развиващи се страни от държави като Южна Корея, Китай, Обединените арабски емирства, Саудитска Арабия и Япония, с цел да си гарантират снабдяването с храни, както и ресурсите, необходими за производството на биогорива <sup>(3)</sup>.

4.10 Сътрудничеството в областта на безопасността на храните би могло да бъде използвано и за поставяне на началото на диалог по други важни въпроси като зачитането на Целите на хилядолетието за развитие, закрилата на най-уязвимите групи и здравеопазването. В последната област е необходимо да се обърне особено внимание на определянето на общи стратегии за борба с трите големи пандемии <sup>(4)</sup> – малария,

ХИВ/СПИН и туберкулоза, които впрочем вече са обект на международно сътрудничество в рамките на многостранни форуми.

4.11 По отношение на ролята на африканските институции в процеса на тристранен диалог, централното място на Африканския съюз заедно с регионалните икономически организации и отделните страни е от изключително значение. Участието на тройката на АС в годишния диалог ЕС-Китай е също толкова важно, колкото и идеята на Комисията на Африканския съюз в Адис Абеба да се възложи роля на посредник в редовните тристранни консултации. Това е в съзвучие с необходимостта, вече подчертана от ЕИСК в становището му относно стратегията ЕС-Африка <sup>(5)</sup>, да се гарантира, че африканските институции ще поемат конкретна отговорност, така че да укрепят своя суверенитет и легитимност и да позволят създаването на наистина балансиран партньорства. Необходимо е обаче да се потвърди, че тези приоритети се споделят и възприемат от АС и се прилагат по най-бърз начин в конкретни планове за действие.

4.12 Търсенето на тристранен диалог между ЕС, Китай и Африка е още по-важно, като се има предвид, че Пекин „очарова“ континента. Много африкански правителства възприемат Китай като пример за подражание, тъй като в рамките само на едно поколение страната успя да се измъкне от бедността, да победи болестите и да се превърне в главно действащо лице на международната сцена. Борбата на Китай с бедността се водеше преди всичко в селските райони, като беше заложено на развитието и увеличаването на селскостопанското производство – стратегия, която би могла да послужи и на интересите на африканските страни <sup>(6)</sup>. „Очарованието“ на Китай е голямо и поради факта, че той няма колониално наследство, продължава да се самоопределя като развиваща се страна и да отхвърля логиката на отношението донор-бенефициер, която исторически е по-характерна за ОИСР. Тези характеристики, заедно с наличието на големи средства, които могат да се инвестират или заемат на африканските правителства, дават очевидно предимство на Китай при отношенията му с Африка.

## 5. Отрицателни аспекти

5.1 В същото време обаче, в отношенията Китай-Африка има и критични моменти, които предизвикват безпокойство у външните наблюдатели и за които би трябвало да се намерят начини за диалог в рамките на тристранния процес на сътрудничество, предложен от Комисията.

<sup>(1)</sup> A. Yaw Baah - H. Jaunch, „Chinese investment in Africa, a labour perspective“, ALRN, май 2009 г., [http://www.fnv.nl/binary/report2009\\_chinese\\_investments\\_in\\_africa\\_tcm7-23663.pdf](http://www.fnv.nl/binary/report2009_chinese_investments_in_africa_tcm7-23663.pdf)

<sup>(2)</sup> Вж. Tax Justice Network, „Breaking the curse: how transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development“, [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa\\_0903\\_breaking\\_the\\_curse\\_final\\_text.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf)

<sup>(3)</sup> Организациите говориха за закупуването само през 2008 г. на 7,6 милиона хектара и за земеделски споразумения, подписани от Китай с различни африкански държави. Вж. уебсайта [http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314\\_09.htm](http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314_09.htm) Вж. също така L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, „Land grab or development opportunity? – Agricultural investment and international land deals in Africa“, FAO-IFAD-IIED, май 2009 г.

<sup>(4)</sup> ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 104–109, „Да дадем приоритет на Африка: гледната точка на европейското гражданско общество“, докладчик: BEDOSSA, май 2006 г.

<sup>(5)</sup> ОВ С 77 от 31.3.2009 г., стр. 148–156, което вече беше споменато.

<sup>(6)</sup> Разполагайки само със 7 % от плодородната земя, Китай изхранва над 22 % от световното население, практически е спечелил битката с крайната бедност, неграмотността, болестите и най-опустошителните епидемии и е намалил детската смъртност. Според проучване на Martin Ravallion, „Are there lessons for Africa from China's success against poverty?“, публикувано от Световната банка, Policy Research working paper n°4463, януари 2008 г., Африка би могла да извлече важна поука от внимателния анализ на основните насоки на развитие на Китай. Вж. Приложение 2. Вж. също R. SANDREY, H. EDINGER, „The relevance of Chinese agricultural technologies for African smallholder farmers: agricultural technology research in China“, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, април 2009 г., <http://www.ccs.org.za/downloads/CCS%20China%20Agricultural%20Technology%20Research%20Report%20April%202009.pdf>



5.2 Нарастващото китайско присъствие в Африка е свързано с някои спорни въпроси, като се започне от връщането на централното място на местните правителства и на градския елит, както и на произтичащото от това тревожно маргинализиране на африканския частен сектор, застрашаването на скромните социални придобивки, постигнати от африканските синдикати, и условията на труд, които поставят в много неблагоприятно положение местните работници. Отношения на истинско партньорство между равнопоставени участници предполагат, че и трите страни, ЕС, Китай и Африка, могат да поставят на дневен ред дори най-противоречивите въпроси или въпросите, по които съществуват различни оценки и безпокойства.

5.3 Като се съпоставят четирите сектора на сътрудничество, предложени от Комисията, и осемте елемента, определени като приоритетни в Плана за действие за стратегията Европа-Африка, приета в Лисабон <sup>(1)</sup>, се забелязва, че в съобщението не се споменават важни въпроси като демократичното управление, правата на човека и достойният труд. Според ЕС включването на тези въпроси и на ролята на гражданското общество в тристранния диалог би довело до по-голямо съответствие както със стратегията от Лисабон, така и със Споразумението от Котону от 2000 г. <sup>(2)</sup>, уреждащо отношенията между ЕС и страните от АКТЬ.

5.4 ЕС и Китай имат различни стратегии за действие в Африка. Докато ЕС предоставя голяма част от своята помощ под формата на дарения, обусловени от все по-стриктни политически критерии (зачитане на демократичните права, на правата на човека и на конвенциите на МОТ, борба с корупцията и напредък в практиките на добро управление, както и участие на гражданското общество) и насочени към намаляване на бедността, то Китай предоставя главно заеми при преференциални условия, голяма част от които са предназначени за изграждане на инфраструктури и са гарантирани с дългосрочни договори за експлоатация на природните ресурси. Освен това китайските заеми често са свързани с наемането на предприятия, имущество и понякога дори работници от Китай, под формата на „обвързани помощи“, които вече почти не се практикуват от държавите от ОИСР. Накрая, самите правила на ОИСР в сферата на търговете за обществени поръчки в много случаи благоприятстват предприятията в държавите с нововъзникващи икономики, на първо място в Китай.

5.5 Обикновено китайският подход е предпочитан от управляващите африкански класи, тъй като не налага условия и не се забавя от прекалената европейска бюрокрация. Той обаче се характеризира с двоен риск: създаване на един вид масивно повторно задлъжняване, което в дългосрочен план би довело до евентуална неплатежоспособност, и засилване на зависимостта на икономиките на отделните страни от „монокултурите“ и техния износ, което на свой ред е свързано с колебанията в цените на международните пазари.

<sup>(1)</sup> Мир и сигурност; демократично управление и права на човека; търговия, регионална интеграция и инфраструктури; партньорство за Целите на хилядолетието за развитие; енергетика; изменение на климата; миграция, мобилност и заетост; наука, информационно общество и космос.

<sup>(2)</sup> Вж. чл. 9, параграф 1.

5.6 Макар да остава най-важният икономически и търговски партньор на Африка, Европа, от своя страна, изпитва затруднения да излезе с единна позиция и да създаде и запази истинска последователност в набора от своите политики, независимо дали става въпрос за политика за развитие, търговия или външна политика и политика на сигурност. По места продължават да съществуват много пречки за координацията на действията на различните държави-членки, поради което се намалява въздействието и ефективността.

## 6. Някои допълнителни затруднения

6.1 Наред с вече споменатите политически условия, които ЕС поставя в отношенията си с Африка, съществуват други елементи, които характеризират различията в подходите на Европа и Китай и които редица африкански правителства не пропускат да подчертаят:

— различните проблеми, възникнали в отношенията между ЕС и африканските страни, във връзка с проведените преговори за сключване на споразуменията за икономическо партньорство (СИП). На тези проблеми се противопоставя прогресивното и широко рекламирано отваряне на китайския пазар за безмитен внос на африкански стоки (броят на тези споразумения трябва да нарасне от 190 през 2006 г. до 440 през 2010 г.);

— твърдият и видим ангажимент, поет от китайското правителство, за изграждането на инфраструктури, училища, болници и обществени сгради, в сравнение с обектите на европейската намеса от миналото, които често са частично довършени;

— доста по-конкретният отговор, който Китай дава в областта на образованието и обучението на професионалисти в сферата на селското стопанство, здравеопазването, науката и културата, включително и чрез широкото отваряне на китайските университети и образователни центрове за африкански студенти;

— изобилието от китайски промишлени продукти, които в някои случаи не отговарят в пълна степен на международните стандарти за безопасност на продуктите и това води до тежки последици за общественото здраве и околната среда. Тези продукти постепенно нахлуват на пазарите и в домовете из целия континент и често пъти оказват пагубно въздействие върху някои местни производствени сектори, начело с текстилния <sup>(3)</sup>.

6.2 Накрая, настоящата международна икономическа и финансова криза подтиква към размисъл относно евентуалното въздействие върху Африка <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> В тази връзка вж. интересния доклад на Световната банка „Africa's Silk Road“ („Африканският път на коприната“) от 2007 г.

<sup>(4)</sup> Вж. в тази връзка съобщението „Подкрепа за развиващите се страни за преодоляване на кризата“, COM(2009) 160 окончателен, и становището, което ЕИСК изготвя понастоящем.

Последиците от световната рецесия, намаляването на износа, протекционистичното затваряне на много пазари и спадането на цените на много суровини създават обезпокоителен сценарий, при който има риск от сериозно подкопаване на постигнатите през изтеклото десетилетие цели като намаляването на публичния дълг и дефицит, увеличаването на инвестициите за инфраструктура и конкуренцията, свързана с тях, оздравяването на данъчните системи, а също така и усилията за разнообразяване на националните производствени структури.

6.3 В контекста на кризата неотдавна Китай отново потвърди и дори увеличи своите ангажименти, както по отношение на помощите и заемите, така и на инвестициите <sup>(1)</sup>. ЕС се стреми да изпълнява поетите ангажименти, но през 2009 г. някои държави-членки вече драстично намалиха ресурсите и двустранните финансови ангажименти. Перспективите за 2010 г. са същите, ако не и по-лоши, въпреки че на всички неотдавнашни срещи на върха беше потвърдено, че са необходими нови ресурси.

6.4 В отношенията между Европа и Африка и между Китай и Африка все по-голямо значение придобиват редица миграционни явления, които все още не са добре проучени, по-специално що се отнася до пристигането на китайски граждани в африканските държави. Започването на дискусия относно формите и мащаба на тези потоци, както и на евентуалните връзки между тях, би могло да помогне да се разбере въздействието, което те могат да окажат върху развитието на Африка.

6.5 На последно място ЕИСК счита, че от решаващо значение е сложният въпрос за участието на гражданското общество - въпрос, който не само е ключов за ЕС <sup>(2)</sup>, но който вече се е превърнал в значима и неделима част от всички партньорски отношения с Африка, по-специално след Споразумението от Котону. Тази перспектива за момента не изглежда важна в отношенията между Китай и Африка, нито в двустранните отношения между Пекин и отделните страни.

Четирите посочени от Комисията сектори са подходящи за широко и структурирано включване на всички недържавни участници, в частност предприемачите, синдикатите и организациите на селскостопанските производители, на жените и на потребителите. Въпреки че тяхната роля в африканските общества, в икономическата динамика и в политическите отношения беше призната и засилена именно въз основата на успехите на процеса, започнал със споразуменията от Ломе и Котону, има опасност тя да загуби влияние и отново да бъде маргинализирана, ако дву- и трестранните диалози останат само на междууправителствено равнище. В действителност става дума за роля, която би трябвало да се разглежда като решаващо предимство, което следва да се оползотворява и възобновява.

6.6 ЕИСК отбелязва със загриженост, че в разглежданото съобщение не се казва нищо по този въпрос, нито по отношение на конкретната възможност в предложения процес да бъдат включени както социалните партньори, така и неправителствените участници в по-общ план.

Брюксел, 1 октомври 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Вж. поетите от президента Ну Ънтао ангажименти по време на посещението му в четири африкански държави (Мали, Сенегал, Танзания и Мавриций) в средата на февруари 2009 г.

<sup>(2)</sup> ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 68–74, „Отношенията между ЕС и Китай: ролята на гражданското общество“, докладчик: г-н SHARMA, март 2006 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 — Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал – Обновен отворен метод на координация за справяне с предизвикателствата и възползване от възможностите, стоящи пред младежта“**

COM(2009) 200 окончателен

(2009/С 318/22)

Докладчик: г-н SIBIAN

На 27 април 2009 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 - Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал - Обновен отворен метод на координация за справяне с предизвикателствата и възползване от възможностите, стоящи пред младежта“*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 септември 2009 г. (докладчик: г-н SIBIAN).

На 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 1 октомври 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 133 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК счита, че в тази рамка следва да се разработи стратегия не само ЗА младежта, но също така и СЪВМЕСТНО с младежта. Младите хора следва да бъдат включени в процеса на изготвяне на политики, както и в прилагането им.

1.2 Поради принципа на субсидиарност, младежките политики са най-вече в правомощията на държавите-членки. В съвременното общество обаче много от предизвикателствата пред младежта не могат да бъдат посрещнати в пълна степен без глобален и цялостен подход. Ето защо се приветства една интегрирана стратегия за европейската политика за младежта.

1.3 Всички подобрени области на действие са от между-секторно естество и не могат да бъдат разглеждани отделно. Те са взаимосвързани и си влияят взаимно. Ето защо за областите на действие е необходим хоризонтален подход, ориентиран според нуждите на младите хора.

1.4 ЕИСК счита, че следните елементи представляват фактори от основно значение за осигуряването на бъдещата стратегия:

- процесът на координация;
- отдаването на приоритет на областите на действие;
- привличане на съответните заинтересовани страни;
- предоставяне на необходимите ресурси;

— подкрепа за социално-възпитателната работа с младежта и младежките структури.

Ето защо ЕИСК отправя следните препоръки:

1.5 Социално-възпитателната работа с младежта и младежките структури трябва да бъдат основното средство за повишаване на информираността и управление чрез между-секторен подход на всички предложени в стратегията на ЕС за младежта области на действие.

1.6 Тъй като ученето може да се осъществява в различни среди, неформалното обучение, допълващо официалното образование следва да бъде допълнително подпомагано.

1.7 На равнището на ЕС и на национално равнище би трябвало допълнително да се помисли за създаването на връзки между училището, работата, сдруженията и доброволческите дейности.

1.8 Подкрепата за предприемаческите дейности чрез механизми за финансиране е свързана с предизвикателства, но е необходима. Предприемачеството не трябва да се ограничава до своето икономическо значение, а да се разглежда в по-широк план.

1.9 Младите хора следва да се превърнат в участници в обществото, тъй като участието им във всички аспекти от живота им е предпоставка за изготвяне на политиките в областта на младежта.

1.10 Необходимо е в цяла Европа да се въведат широк кръг от системи за социално-възпитателната работа с младежта, както и дейности и ефективни услуги, свързани със сътрудничеството, за да се избегне маргинализирането. При всички дейности, насочени към младите хора, изправени пред риска от социално изключване, към тях следва да се подхожда не като към пасивни ползватели на социални услуги, а като към активни участници.

1.11 Признаването на уменията, придобити чрез доброволчески дейности, е от основно значение (включително и в рамките на официалното образование). Уменията и знанията, придобити в резултат от неформалното образование, могат да се използват на пазара на труда, както и за по-активно участие в обществения живот.

1.12 Проектите и дейностите следва да развият у младите хора чувство на глобална солидарност, съзнание и отговорност спрямо световната общност. За да избегне препятствията по пътя си, младежта трябва да може да очаква за близкото си бъдеще достойно заплащане като плод на бъдещата си работа, благодарение на създаването на условия, благоприятстващи политики за подходящо заплащане.

1.13 ЕИСК изразява съжаление, че в предложената стратегия не се посочват конкретни методи за прилагане и начини за измерване на напредъка на европейско равнище и на равнище държави-членки. Въпреки това се очаква, че основният инструмент ще продължи да бъде отвореният метод на координация. ЕИСК счита, че той следва да бъде допълнен от обновен европейски пакт за младежта. ЕИСК също така призовава социалните партньори и Европейската комисия да сключат споразумение за подобряване на мобилността и заетостта на младите хора.

1.14 Младите хора следва да бъдат в центъра на стратегията. Социално-възпитателната работа с младежта и участието в младежки структури е най-ефективният начин да се достигне до тях. Поради това оценката и подобряването на качеството на социално-възпитателната работа с младежта следва да бъдат приоритет.

1.15 Комисията следва да насърчава държавите-членки да въвеждат мерки, които увеличават шансовете за заетост и позволяват на младите хора да станат независими, като:

- подкрепа по време на първоначалното обучение (финансова помощ, жилищно настаняване, консултиране, транспорт и т.н.);
- доход за интегриране за онези, които търсят работа за първи път;
- висококачествени стажове;
- преобразуването на стажовете в безсрочни трудови договори.

## 2. Предложението на Европейската комисия

2.1 Сроктът на сегашната рамка за сътрудничество в областта на младежта, основаваща се на Бялата книга за младежта, Европейския пакт за младежта (2005 г.), отворения метод на коор-

динация (ОМК) и включването на въпросите, свързани с младежта в другите политики, трябваше да изтече през 2009 г., а рамката не винаги отговаряше на очакванията. В резултат от това, след широк процес на консултации, през 2008 г. Европейската комисия изготви предложение за нова рамка за сътрудничество. Европейската комисия озаглави своето съобщение, представено през април 2009 г., „Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал“.

2.2 Новото предложение за стратегия се основава на три общи и взаимосвързани цели, като всяка от тях включва две или три области на действие:

— **Цел: създаване на повече възможности** за младежта в областта на образованието и трудовата заетост

Области на действие: **образование, заетост, творчество и предприемачество.**

— **Цел: подобряване на достъпа и пълноценно участие** на всички млади хора в обществения живот

Области на действие: **здраве и спорт, участие.**

— **Цел: насърчаване на взаимната солидарност** между обществото и младите хора

Области на действие: **социално приобщаване, доброволчество, младите хора и светът.**

Във всяка област на действие се предлага списък от специфични цели и действия за Комисията и държавите-членки.

## 3. Общи бележки

### 3.1 Необходимост от по-голяма координация

3.1.1 Важни социални предизвикателства като липсата на социална сигурност, нарастващата ксенофобия, пречките пред заетостта и образованието лесно могат да придобият трансгранично измерение и по този начин да застрашат европейския социален модел. Поради икономическата криза за решаването на подобни проблеми повече от всякога е необходим последователен европейски отговор. Въпреки че тези социални предизвикателства не засягат единствено младите хора, тази категория е една от най-уязвимите.

3.1.2 ЕИСК счита, че трябва да има по-добра координация между европейското и националното равнище, като се определи по-ясно тяхната роля. Съществуващите различия между държавите-членки следва да се отчитат и да се разглеждат като източник на плодотворно взаимодействие, а не като проблем. Комисията следва да се стреми към по-здрава връзка между европейското и националното равнище в рамките на сътрудничеството по въпросите на младежта и да цели да засили и подобри осъществяването на европейските цели на национално, регионално и местно равнище. Процесът на консултации по въпросите, свързани с младежта, който предшестваще представянето на предложението за стратегия, показа, че политиката за младежта придобива по-голямо значение не само на европейско, но и на национално равнище.

3.1.3 ЕИСК счита, че предложената стратегия представлява допълнителна стъпка в правилната посока. За да може тя да бъде успешна, ЕИСК препоръчва да се обърне внимание на следните предизвикателства:

— **Представителност.** Въпреки че ОМК и структурираният диалог са полезни инструменти, съществува необходимост от текуща оценка и подобряване на тяхното прилагане и разработване на допълнителни инструменти за консултация, включващи в процеса на изготвяне на политиките младежките организации по места, правителствените органи, самите млади хора, както и други заинтересовани страни <sup>(1)</sup>.

— **Информираност относно политиката на ЕС за младежта.** По-голямата видимост на мерките на европейско равнище би била полезна за младите хора, като те трябва да могат да осъзнаят, че възможностите, които се разкриват чрез цикъла на сътрудничество по въпросите на младежта (например младежкия обмен), произтичат от политиката на ЕС за младежта.

— **Различия между държавите.** Координирането и свързването на 27 национални подхода в рамките на европейската рамка за сътрудничество е амбициозна задача. В някои страни в редица от разглежданите области на действие съществуват дълги традиции и стратегията на ЕС би могла да се възползва от техния опит, докато в други страни тези области на действие едва сега се въвеждат. Въпреки това новата стратегия следва да донесе добавена стойност за всяка от държавите-членки.

— **Предизвикателства в областта на комуникацията.** Следва да се използва общ подход за структурирано разпространяване и събиране на сравними данни, за да се подобри изготвянето на доклад за напредъка и неговия анализ. Следва също така и да бъдат определени общи показатели, ориентирани към резултатите.

— **Прилагане.** Между държавите-членки има също така и големи различия по отношение на капацитета за прилагане на европейските политики. Някои страни имат добре развити системи, разпростиращи се на регионално и местно равнище, докато в други има твърде малко ресурси, отделяни за европейско сътрудничество по въпросите на младежта.

3.1.4 ЕИСК призовава Комисията да използва съществуващите си правомощия, за да насърчава и насочва държавите-членки при прилагането на стратегията. Комисията следва да поеме ясно своята роля в процеса на координиране на стратегията.

## 3.2 Гарантиране на успеха на междусекторния подход

3.2.1 Предложените в предложението за стратегия области на действие (вж. параграф 2.2) обхващат широка социално-иконо-

<sup>(1)</sup> Само 33 % от младите хора смятат, че играят влиятелна роля в обществото на европейско равнище, а 50 % считат, че не разполагат с възможности да изразят своята позиция (резултати от онлайн анкета по въпросите на младежта – 2008 г.).

мическа област. Нито една от областите на действие не е пряко свързана със специфична възрастова група, но те са от особено важно значение за младите хора. Все пак някои от областите на действие са по-добре развити, що се отнася до целите, които трябва да се постигнат, а други са относително общи.

3.2.2 ЕИСК счита, че едновременното прилагане на осем тематични области на действие представлява амбициозно предизвикателство и поради това препоръчва да се разглеждат следните аспекти:

— създаване на координиращ орган в рамките на Европейската комисия и ясни процедури за цялостния процес на координация за насочване, управление, наблюдение и оценка на процеса на прилагане както на европейско, така и на национално равнище, включващ съответните заинтересовани страни (включително и младежки организации) и на съответни органи, които отговарят за областите на действие (например друга организация в рамките на други европейски институции, включително и Съвета на Европа), като се провеждат редовни заседания на съвместни работни групи, дейности за взаимно обучение между партньори и се отчита обновеният европейски пакт за младежта;

— определяне на ясни цели в рамките на определен график и създаване на пътна карта за всяка от тях;

— определяне на приоритет на областите на действие и гарантиране, че всички те ще бъдат предмет на внимателно наблюдение;

— привличане на общия интерес на заинтересованите страни (например младежки възпитатели, лица, работещи в съответната област, изследователи, експерти, социални партньори, политици и др.) и включване на млади хора и младежки структури в подобрен и постоянен структуриран диалог;

— създаване на надежден, прозрачен и систематичен подход за прилагане на стратегията;

— включване на младежкото измерение в Лисабонската стратегия след 2010 г. с цел улесняване на социалната и професионалната интеграция на младите жени и мъже;

— предоставяне на необходимите ресурси чрез създаване на нови инструменти или адаптиране към сегашното и бъдещото поколение на програми като „Младежта в действие“, програмата за учене през целия живот, PROGRESS, MEDIA, „Еразъм за млади предприемачи“, програмата за конкурентоспособност и иновации, структурните фондове. Подобни инструменти следва да бъдат координирани и да се допълват взаимно;

- намаляване на бюрократията и осигуряване на по-голяма прозрачност при управлението на проекти и дейности, свързани с областите на действие;
- подкрепата за социално-възпитателната работа с младежта и за младежките структури следва да се възприема като основен стълб при разглеждането на всички тематични области на действие, а участието да се счита за основен принцип.

### 3.3 Социално-възпитателната работа с младежта като инструмент за прилагане на стратегията

3.3.1 ЕИСК приветства подчертаването на важната роля на социално-възпитателната работа с младежта. Политиките в областта на младежта следва да се изготвят и прилагат в полза на ВСИЧКИ млади хора. Работата с младежта се превърна във важен двигател за социална промяна<sup>(1)</sup>, който развива умения, които могат да се предават и компенсират липсата на официални сертификати (по-специално за групите в неравностойно положение). Трябва да се положат повече усилия за признаване на уменията, придобити в рамките на социално-възпитателната работа с младежта. Ролята на младежките организации в предоставянето на възможности на младите хора следва да бъде засилена, тъй като те предлагат пространство за собственото развитие и обучение за участие, а придобиването на умения следва да получи по-голямо признание.

3.3.2 Социално-възпитателната работа с младежта е свързана с дейности, чиято цел е целенасочено да се повлияе върху младите хора и които са поставени в рамките на разнообразна среда и структури (например доброволчески младежки организации, младежки центрове в общностите, специални институции, ръководени от публични институции или от църквата). Въпреки това съществува необходимост от ясна дефиниция на този термин.

3.3.3 Социално-възпитателната работа с младежта следва да се превърне в хоризонтален елемент, интегриран във всички области на действие, обхванати в предложението за стратегия. Поради това качеството на социално-възпитателната работа с младежта следва да бъде изрична цел, за да достигне новата дългосрочна стратегия за политиката за младежта до всички категории млади хора. Целта на програми като „Младежта в действие“ и секторната програма Леонардо да Винчи следва да бъде развитието, подкрепата и по-доброто обучение на лицата, занимаващи се с работа с младежта, включително и на професионалистите, като допринасят за изработването на по-професионални подходи към социално-възпитателната работа с младежта.

3.3.4 Социално-възпитателна работа с младежта обикновено е насочена към лица, които са на етап от живота си преди професионалната заетост – от подрастващи до лица със специални нужди, икономически мигранти, групи лица с увреждания и лица в неблагоприятно положение от бедни общности. Въпреки че сама по себе си не представлява пряк инструмент за достъп до работа, социално-възпитателната работа с младежта и участието в младежки структури предлага повече възможности за социална интеграция и би могла да спечели още повече от потящото сътрудничество с институциите за професионално обучение и от засилената видимост на нейния принос към пригодността на младежта за заетост.

<sup>(1)</sup> Вж. резултатите от проучванията по проекта UP2YOUTH, представен в Доклада за младежта в ЕС, публикуван през април 2009 г.

## 4. Конкретни бележки относно областите на действие

4.1 Бележките на ЕИСК се отнасят до съдържанието на осемте предложени области на действие въпреки факта, че е възможно да бъдат отправени допълнителни предложения за други приоритети или вече предложените области да бъдат предмет на подкреждане по приоритет.

### 4.2 Образование

4.2.1 Образованието винаги е било не само основен елемент на личното развитие и израстване, но също и фактор за развитието на самото общество. ЕИСК е подчертавал, че образованието и професионалното обучение на учителите са тясно свързани с други ключови политики, включително политиката за младежта<sup>(2)</sup>.

4.2.2 Неформалното обучение може да допълва официалното образование и да осигури необходимите умения, които могат да бъдат по-добре развити в по-малко формална система, докато официалното образование може да включва неформални методи, прилагащи принципите на ученето през целия живот.

4.2.3 За да стане ученето по-привлекателно и ефективно за младите хора<sup>(3)</sup> и за да се признае ролята на неформалното обучение, следва да бъдат взети предвид и следвани следните препоръки:

- въвеждане на неформални методи на обучение в официалното образование;
- улесняване на прехода между официални и неформални възможности за учене;
- насочване на младите хора към учене чрез собствения им опит;
- свързване на училищата със социално-възпитателната работа с младежта на местно равнище;
- поставяне на младите хора в центъра на процеса на обучение;
- признаване на уменията, придобити чрез доброволчество и неформално обучение (сертификатът Youthpass е добър пример и следва да бъде разширен, за да обхване повече действия и дейности, включително и такива извън програма „Младежта в действие“);
- следва да се създаде ясна система за оценка на уменията, придобити в резултат от неформалното и неофициалното образование.

<sup>(2)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 16.1.2008 г. относно „Подобряване на качеството на подготовката на учителите“, докладчик: г-н Soares (ОВ С 151, 17.6.2008 г.).

<sup>(3)</sup> 67 % от младите хора и младежките организации не са доволни от националните образователни системи (резултати от онлайн анкета по въпросите на младежта – 2008 г.).

4.2.4 Непрекъснато расте делът на младите хора, принудени да работят, за да финансират образованието си, като това е основен фактор за неуспеха при полагаането на изпитите.

4.2.5 В програмата „Младежта в действие“ и в програми като Комениус, Еразмус и Еразмус Мундус би могло да се предвидят действия и по-добре насочено финансиране, за да може за бъдеще да се реализират подобни желателни цели. Тези програми следва да станат по-достъпни за всички категории млади хора.

### 4.3 Заетост

4.3.1 Съществува пряка връзка между образованието и заетостта: колкото по-високо е нивото на образование, толкова по-нисък е рискът от безработица<sup>(1)</sup>. Особено напусналите преждевременно училище са изправени пред големи трудности при намирането на работа, което води до ниски доходи и риск от изпадане в бедност и от социално изключване.

4.3.2 През последните години социалните неравенства се изразяват все повече и по-ясно в нееднакъв успех в образованието, в получаването на дипломи и достъп до работни места, изискващи квалификация. Младите работници и служители са в положение на голяма несигурност с много ниски заплати, работят и живеят при неблагоприятни условия. Квалификацията вече не е застраховка срещу безработицата и деквалификацията и обществото трябва да поеме своята част от отговорността и подпомогне засегнатите като намери решение на тези въпроси.

4.3.3 За да се дадат сигурни перспективи за бъдещето на всички млади хора, освен подобряване на квалификацията в този контекст е особено важно засилването на активните мерки в областта на политиката, свързана с пазара на труда, насочени към търсещи работа младежи, както и премахването на структурните проблеми при прехода от обучение към заетост.

4.3.4 В търсене на по-добре платени и по-привлекателни работни места много млади хора са принудени да напуснат своите държави. Това се отнася до всички нива на образование и води до постоянна миграция с „изтичане на мозъци“, по-специално от новите държави-членки. Това явление се различава от временната мобилност, която е от полза за всички (младите хора, обществата и икономиките) и следва да бъде насърчавана в рамките на ЕС.

4.3.5 Трудът е фактор, свързан с личното и колективно достойнство, както и със социалното приобщаване. Несигурността на работното място, ниското заплащане и извънредният

труд представляват пречка пред съчетаването на професионалния със семейния и личния живот.

4.3.6 На равнище ЕС и на национално равнище следва да се обърне по-голямо внимание на прехода на младите хора от училището към професионалния живот. Без добре разработено професионално ориентиране, както и без образователни системи, адаптирани към нуждите на пазара на труда, проблемът за младежката безработица ще остане неразрешен.

4.3.7 С оглед на посоченото по-горе, ЕИСК препоръчва стратегията да се основава на специфични мерки в следните области:

— осигуряване на по-добро и по-достъпно образование и професионално обучение, за да могат младите хора да намерят своето място на пазара на труда възможно най-безпроблемно и да запазят заетостта си;

— прилагане на мерки, които да гарантират, че краткосрочното и несигурно наемане на работа е само временно решение за младите хора;

— създаване на общо- и леснодостъпни центрове за професионално ориентиране и информация за млади мъже и жени на всички нива на обучение, както и създаване на повече възможности за качествени стажове (чрез европейска мрежа за качество);

— осигуряване на ранна активна подкрепа за младите хора, търсещи места в квалификационни курсове или работа, и специални програми за интеграцията на проблемни групи като трайно безработни млади хора и отпадналите от училище или от квалификационен курс, например чрез общественополезни проекти за заетост и насърчаване на обучението;

— подобряване на сътрудничеството между образователните институции и работодателите;

— създаване на връзки между образователните системи и предприятията там, където това е целесъобразно;

— създаване на връзки със сдружения и признаване на доброволческите дейности;

— насърчаване на най-добри практики сред всички заинтересовани участници;

— по-нататъшно развитие на инициативата на Комисията „Нови умения за нови работни места“;

— насърчаване на мобилността чрез ново поколение програми<sup>(2)</sup>.

(1) Според Доклада за младежта в ЕС, публикуван през април 2009 г., в държавите-членки рискът от безработица за лицата само с първата степен на средното образование е почти три пъти по-голям от този за лицата с висше образование.

(2) Вж. становище на ЕИСК от 17.1.2008 г. относно „Подпомагане на пълноценното участие на младите хора в образованието, трудовата дейност и обществото“, докладчик: г-н Trantina (ОВ С 151, 17.6.2008 г.).

4.3.8 Приветства се инициативата за използване на трудовата заетост сред младите хора като тема за цикъл на структурирания диалог през 2010 г., тъй като представлява добра възможност за популяризиране на тази тема.

4.3.9 Ролята на социалните партньори в света на труда е от особена важност. Европейските социални партньори са силно ангажирани в тази област и по-голямото участие на млади хора с умения и компетенции, съответстващи на нуждите на пазара на труда, винаги е било сред приоритетите в съвместните работни програми.

#### 4.4 Творчество и предприемачество

4.4.1 Подкрепата за иновациите в областта на младежките проекти и предприемаческата дейност чрез механизми за финансиране представлява предизвикателство, но то трябва да бъде поето, за да се даде възможност за насочено към участниците учене. Увеличението на финансовите средства за насърчаване на такива инициативи следва да се приветства, тъй като в много държави-членки националното финансиране е недостатъчно или не съществува.

4.4.2 Предприемачеството не трябва да се ограничава до икономическото му значение, а да се разглежда в по-широк, цялостен смисъл като предприемачески дух, свързан с откриването и създаването на възможности и предприемането на действия за тяхното реализиране, независимо от областта (социална, политическа и т.н.).

4.4.3 ЕИСК препоръчва да се насърчава и подкрепя социалното предприемачество сред младите хора.

4.4.4 На всички нива на образование би трябвало да има програми за развиване на творческото мислене и на умения за решаване на проблеми.

4.4.5 Следва да се създадат програми за поемане на шефство над новосъздадени предприятия (предприемачество)<sup>(1)</sup>, както и схеми за подкрепа на всички видове предприемачество.

#### 4.5 Здраве и спорт

4.5.1 Спортът и физическата активност представляват важни инструменти, за да се достигне до младите хора. Те допринасят за здравословен начин на живот, за активно гражданство и за социална интеграция. Като предпоставка за това следва да се поставя по-малко ударение върху спорта като зрителиска дейност, а да се насърчават масовото участие, както и спортът през свободното време и несъстезателните спортове.

4.5.2 Спортните прояви с активно участие са често явление в клубовете за спорт в свободното време и привличат млади хора с различен социален произход. Възможно е да се развие значителен потенциал, когато те са свързани с използването на неформални методи за обучение от страна на младежките възпи-

татели за насърчаване на спорта и физическата активност на младите хора.

4.5.3 Младежките организации на равнище ЕС и на национално равнище следва да бъдат включени в по-голяма степен в текущите кампании на ЕС за насърчаване на здравословния начин на живот, като се обърне внимание на предизвикателствата, свързани с храненето, вредите от алкохола, тютюнопушенето и наркотиците, психическото здраве. При преразглеждането на стратегиите на ЕС по тези въпроси следва да се постави по-силно ударение върху младите хора като специална група. Комисията следва също така и да обмисли изготвянето на стратегия на ЕС за сексуалното здраве, като постави акцент най-вече върху младежта.

4.5.4 Здравната програма на ЕС следва да бъде популяризирана сред младежките организации. Програмата следва да бъде източник на допълнителни финансови средства за насърчаване на здравословен начин на живот. Младежките организации следва да бъдат насърчавани и да се възползват от тази инициатива на ЕС, като работят заедно с професионалисти в здравната област.

4.5.5 Комисията и държавите-членки следва също така да разгледат и въпроса за здравословните и безопасни условия за труд на младите хора. Данните на национално и европейско равнище показват, че за младите работници съществува по-голям риск от трудова злополука. Процентът на нефатални трудови злополуки е с 40 % по-висок сред лицата на възраст 18-24 г.<sup>(2)</sup>, отколкото сред по-възрастните работници.

#### 4.6 Участие

4.6.1 ЕИСК счита, че предложената стратегия следва да се основава върху прагматичен подход към участието и да представлява нещо повече от политически инструмент. Необходим е истински и прозрачен диалог между младите хора и лицата, отговорни за взимане на решения на всички равнища (европейско, национално, регионално и местно).

4.6.2 ЕИСК вижда възможните начини за постигане на тази цел в:

- създаване на достъпни и привлекателни методи за участие;
- създаване на възможности и структури за участие на младите хора;
- трансфер и обмен на добри практики;
- създаване и подкрепа за младежки съвети на местно, регионално, национално и европейско равнище;
- разработване на възможности за групите в неравностойно положение и за неформалните младежки групи да изразяват своето мнение;

<sup>(1)</sup> Заключение на младежката конференция, организирана от чешкото председателство на Съвета на ЕС, 2 - 5 юни 2009 г. в Прага.

<sup>(2)</sup> Европейски статистически данни за трудовете злополуки.



— премахване на препятствията пред мобилността, която е от ключово значение за участието на младите хора и по-доброто разбиране на европейските теми;

— използване в пълна степен на инструментите за участие, вече разработени от различните участници на европейско и национално равнище <sup>(1)</sup>;

— насочване на постоянен структуриран диалог, включващ всички основни участници (например млади хора, младежки организации, младежки възпитатели, лица работещи в съответната област, изследователи, експерти, социални партньори, политици и т.н).

4.6.3 Следва да се увеличи участието на младите хора в младежките структури и като цяло в гражданско общество. Съществува също така необходимост от по-ясно разбиране и по-добро популяризиране на концепции като участието и активното гражданство.

#### 4.7 Социалното приобщаване

4.7.1 Насърчаването на потенциала на младите хора следва да бъде постоянна грижа на обществото. Ето защо подходът към младите хора в неравностойно положение следва да се оптимизира чрез специфични мерки.

4.7.2 Социално-възпитателната работа с младежта и неформалното обучение са силен инструмент за интеграцията на младите хора. До напусналите преждевременно училище или лица с мигрантски произход може да се достигне по-лесно в неформална среда, като целта е предотвратяване на евентуалното социално изключване. Процесът не следва да бъде насочен към проблемите, нито да е концентриран само върху онези лица, които вече са изправени пред проблеми.

4.7.3 ЕИСК препоръчва да се определят конкретни действия, свързани с проекти и дейности, насочени пряко към млади хора в неравностойно положение (те биха могли да бъдат включени в настоящата програма „Младежта в действие“). Тези действия не бива да заменят цялостните приоритети на програмата, а по-скоро да поставят по-ясен акцент върху социалното приобщаване на младите хора в неравностойно положение.

4.7.4 Необходими са повече усилия, за да се постигне социално сближаване в регионите, където участието на младите хора е по-слабо.

<sup>(1)</sup> Например „Ревизираната европейска харта за участието на младите хора в местния и регионалния живот“, изготвена от Съвета на Европа: [http://www.coe.int/t/dg4/youth/Resources/Documents/Bibliographies/Political\\_participation\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Resources/Documents/Bibliographies/Political_participation_en.asp)

4.7.5 Обявяването на 2010 г. за Европейска година на борбата с бедността и социалното изключване представлява добра възможност за популяризиране и развитие на тази тема.

#### 4.8 Доброволчество

4.8.1 Както посочи ЕИСК в преходни становища, доброволството представлява добър опит от гледна точка на личностното развитие, социалното и професионалното приобщаване в обществото и играе важна роля в приобщаването на млади хора с по-малки възможности <sup>(2)</sup>.

4.8.2 За да се засили ролята на доброволството, Европейският съюз следва да гарантира, че необходимостта от по-добро признание на доброволческите дейности ще продължи да фигурира в неговия политически дневен ред. Добър пример, чието приложение би могло да бъде разширено, е Youthpass. Инициативи като Европейската доброволческа служба следва да бъдат доразвити, а ценността на доброволството да се признае и по отношение на други форми на участие (например другите мерки в рамките на програма „Младежта в действие“).

4.8.3 Следва да се развие по-голямо взаимодействие между националните и европейските доброволчески системи. В тази област, чрез работа с различни концепции за доброволчество, следва да бъде хармонизирано определението за доброволчество, така че да може да се използва в различен контекст.

4.8.4 Както бе препоръчано преди, в областта на доброволството е важно да се гарантира по-добра координация между съществуващите национални и европейски програми, да се намалят техническите препятствия и да се разгледа въпросът за здравното осигуряване и осигуряването в случай на злополука. ЕИСК призова Европейската комисия да обмисли разработването на знак за качество за програми за обмен, съответстващи на стандартите за качество на ЕС. Качеството на доброволческата дейност, независимо под каква форма се осъществява тя, е важно и трябва да бъде гарантирано чрез подходящи средства <sup>(3)</sup>.

4.8.5 Следва също да се положат усилия да се предотврати заместването на различни видове заетост от доброволческата служба.

4.8.6 ЕИСК призовава Съвета да приеме предложението на Комисията за решение относно обявяването на 2011 г. за европейската година на доброволството. Международният ден на доброволца, отбелязван на 5 декември, също е добра възможност за популяризиране и развитие на тази тема.

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК от 13.12.2006 г. относно „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Koller (ОВ С 325, 30.12.2006 г.).

<sup>(3)</sup> Вж. проучвателно становище на ЕИСК от 25.2.2009 г. относно „Европейската гражданска служба“, докладчик: г-н Janson, съдокладчик: г-н Sibian (ОВ С 218, 11.9.2009 г.).

#### 4.9 Младите хора и светът

4.9.1 Младите хора са също така „фактори“, върху които пряко въздействие оказва процесът на глобализация. Необходимо е по-добро познаване, чрез научни изследвания, на въздействието на глобализацията върху младите хора. Посредством участието в проекти и дейности, които развиват чувство и съзнание за световна солидарност, младите хора се чувстват по-отговорни спрямо световната общност.

4.9.2 Проблемите в световен мащаб (околната среда, изменението на климата, устойчивото развитие) следва да бъдат включени във всички аспекти на политиката за младежта, за да може политиката за младежта и младежките проекти да допринасят за положителното развитие в тази област. В замяна на това при разглеждането на глобалните политики трябва да се взема предвид младежта.

4.9.3 Приветства се инициативата тема за цикъл на структурирания диалог през 2011 г. да бъде „Младите хора и светът“, тъй като представлява добра възможност за популяризиране на тази тема.

#### 5. Инструменти и прилагане на новата мрежа за сътрудничество

5.1 ЕИСК изразява съжаление, че в предложената стратегия не се посочват конкретни методи за прилагане и начини за измерване на напредъка на европейско и национално равнище.

Въпреки това се очаква, че основен инструмент ще продължи да бъде ОМК. ЕИСК счита, че стратегията следва да бъде допълнена от обновен европейски пакт за младежта.

5.2 Бъдещата рамка за сътрудничество следва да се основава на подобрен структуриран диалог, който да бъде колкото може по-всеобхватен и да е разработен на всички равнища, като включва младите хора, младежките възпитатели, младежките организации, националните агенции, изследователите и другите заинтересовани страни, в рамките на целия цикъл на политиките и различните области на политиките. Тя следва да се основава на широк подход „отдолу нагоре“, който включва различни форми на активно гражданство и участието на млади хора с по-малки възможности.

5.3 Изготвянето на политиките в рамките на предложената стратегия следва да се основава на примери от практиката и да бъде колкото може по-прозрачно. ЕИСК препоръчва базата данни на Европейския център на знанието за политиката за младежта<sup>(1)</sup> да се използва за публикуване на всички доклади, за събиране на данни и анализ.

5.4 Младите хора следва да бъдат в центъра на процеса и социално-възпитателната работа с младежта е най-ефективният начин да се достигне до тях. Ето защо оценката и подобряването на качеството на социално-възпитателната работа с младежта следва да бъде приоритет.

Брюксел, 1 октомври 2009 година.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> <http://youth-partnership.coe.int/youth-partnership/ekcyp/index>

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци“**

COM(2009) 268 окончателен — 2009/0077 (COD)

(2009/C 318/23)

На 30 юни 2009 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 изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци“

Комитетът напълно одобрява съдържанието на предложението, а и тъй като вече е изложил позицията си по въпроса в предходни становища CESE 1411/2000 и CESE 1705/2007, приети на 29 ноември 2000 г. (\*) и на 12 декември 2007 г. (\*\*), на 456-ата си пленарна сесия, проведена на 30 септември и 1 октомври 2009 г. (заседание от 30 септември 2009 г.), реши с 180 гласа „за“ и 9 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 30 септември 2009 година

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

(\*) Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци“ (ОВ С 116, 20.4.2001 г., стр. 54).

(\*\*) Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци по отношение на удължаването на преходния период“ (ОВ С 120, 16.5.2008 г., стр. 49)







2009/C 318/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение 1672/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма на Общността за заетост и социална солидарност – „Прогрес““ COM(2009) 340 окончателен — 2009/0091 (COD) .....	84
2009/C 318/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал“ COM(2008) 644 окончателен — 2008/0198 (COD) .....	88
2009/C 318/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за управлението на биологични отпадъци в Европейския съюз“ COM(2008) 811 окончателен .....	92
2009/C 318/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия“ COM(2009) 82 окончателен .....	97
2009/C 318/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — ТЕМ-Т: преглед на политиката за по-добре интегрирана трансевропейска транспортна мрежа в служба на общата транспортна политика“ COM(2009) 44 окончателен .....	101
2009/C 318/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: ЕС, Африка и Китай: към тристранен диалог и сътрудничество“ COM(2008) 654 окончателен	106
2009/C 318/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал – Обновен отворен метод на координация за справяне с предизвикателствата и възползване от възможностите, стоящи пред младежта“ COM(2009) 200 окончателен .....	113
2009/C 318/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци“ COM(2009) 268 окончателен — 2009/0077 (COD) .....	121

## 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 общноезиков 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](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>**

