

# Официален вестник

## на Европейския съюз

C 51



Издание  
на български език

### Информация и известия

Година 54  
17 февруари 2011 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	I Резолюции, препоръки и становища	
	СТАНОВИЩА	
	<b>Европейски икономически и социален комитет</b>	
	<b>466-а пленарна сесия, проведена на 19, 20 и 21 октомври 2010 г.</b>	
2011/C 51/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансово участие на работниците в Европа“ (становище по собствена инициатива) .....	1
2011/C 51/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Промени и перспективи в металообработването“ (становище по собствена инициатива) .....	8
2011/C 51/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Последиците от кризата с държавния дълг за управлението на ЕС“ (становище по собствена инициатива) .....	15
2011/C 51/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Трансатлантическите отношения и популяризирането на европейския социален модел в международен мащаб“ (становище по собствена инициатива) .....	20
2011/C 51/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обновяване на общностния метод (насоки)“ (становище по собствена инициатива) .....	29

**BG**

Цена:  
4 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

## III Подготвителни актове

**Европейски икономически и социален комитет****466-а пленарна сесия, проведена на 19, 20 и 21 октомври 2010 г.**

2011/C 51/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите-членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни“ COM(2010) 388 окончателен — 2008/0173 (COD) .....	35
2011/C 51/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно сливанията на акционерни дружества“ COM(2010) 391 окончателен — 2008/0009 (COD) .....	36
2011/C 51/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Европейска стратегия за незамърсяващи и енергийноэффективни превозни средства“ COM(2010) 186 окончателен	37
2011/C 51/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Зелена книга „Отключване на потенциала на културните и творческите индустрии“ COM(2010) 183 окончателен .....	43
2011/C 51/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите и за отмяна на Рамково решение 2002/629/ПВР“ COM(2010) 95 окончателен — 2010/0064 (COD) .....	50
2011/C 51/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на активния живот на възрастните хора (2012 г.)“ COM(2010) 462 окончателен .....	55
2011/C 51/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение — развиване на публично-частни партньорства“ COM(2009) 615 окончателен	59
2011/C 51/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на продължителността на задължението да се прилага минимална стандартна данъчна ставка“ COM(2010) 331 окончателен — 2010/0179 (CNS) .....	67



## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

466-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 19, 20 И 21 ОКТОМВРИ 2010 Г.

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансово участие на работниците в Европа“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 51/01)

Докладчик: **Alexander Graf von SCHWERIN**Съдокладчик: **Madi SHARMA**

На 17 февруари 2010 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

„Финансово участие на работниците в Европа“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 септември 2010 г.

Предвид подновяването на мандата на Комитета пленарната сесия реши да гласува становището на октомврийската си пленарна сесия и определи **Alexander Graf von SCHWERIN** за главен докладчик в съответствие с член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 170 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 22 гласа „въздържал се“.

**1. Резюме и препоръки**

1.1 Финансовото участие на работниците е възможност за предприятия и работниците, както и обществото като цяло, да участват по-ефективно и в по-голяма степен в успешното все по-силно европеизиране на икономическата дейност. Поради това Европейският икономически и социален комитет желае чрез настоящото становище по собствена инициатива тази тема да заеме по-значително място в общественото съзнание. **Целта е Европа да бъде насърчена да изработи рамкова концепция**, която да стимулира социалното и икономическото сближаване в Европа, като улеснява прилагането на финансовото участие на работниците на различни равнища (напр. разпределение на печалбата, акции, спестявания от трудови възнаграждения).

1.2 Подобно на начина, по който се разширява Европа, разширяват дейността си в трансграничен план и предприятията, най-вече малките и средните предприятия (МСП). Един от **приоритетите на стратегията „ЕС-2020“** е в центъра на вниманието да бъде поставено прилагането на *Small Business Act* – по-специално по отношение на подобряването на финан-

совата ситуация на МСП. В този случай финансовото участие на работниците може да бъде един от механизмите за подкрепа на тази цел, а по този начин и **за укрепване на конкурентоспособността на европейските МСП**. Независимо от големината на предприятието моделите на финансово участие на работниците трябва да зачитат решенията на ниво предприятия и да защитават правата на работниците, за да се отчита разнообразието от предприятия и държави.

1.3 *Ето защо целта на настоящото становище по собствена инициатива е:*

— да се подеме наново дебатът за финансово участие на работниците на европейско равнище **и да се даде нов тласък на дискусиата в целия ЕС;**

— **тази тема да заеме по-значително място в общественото съзнание** и социалните партньори, както на европейско равнище, така и на равнище държави-членки, да бъдат насърчени да се занимават задълбочено с темата;

- да се установят пречките пред трансграничното финансово участие на работниците **и да се посочат възможни решения;**
- в случаите, в които това е уместно, **да се отправи призив към съответните европейски институции** да формулират решения;
- да бъдат **изяснени все още откритите въпроси**, които се нуждаят от допълнително разглеждане.

1.4 Въвеждането на **финансово участие на работниците следва да е доброволно**. То не бива да замества съществуващото възнаграждение, а трябва да представлява **допълнение към системите на възнаграждение** и да не пречи на самото договаряне на заплатите. То трябва да е разбираемо за работниците и в такъв смисъл допълва други форми на финансово участие на работниците. Финансовото участие на работниците трябва да остане извън изграждането на пенсионни системи. То може обаче на индивидуална основа да бъде допълнителен елемент от пенсионното осигуряване при старост.

1.5 Очакваната полза от финансово участие на работниците включва:

- **да се подобри покупателната способност на местно равнище**, а по този начин да се увеличат също шансовете за успех на предприятията в даден регион;
- като качествен **елемент на доброто управление на предприятието** то да допринесе за **подобряване на доходите** посредством участие в успеха на предприятието;
- **като съставна част от формирането на капитал да повишава мотивацията** и чрез по-силна идентификация с предприятието да допринесе за включване на работниците.

1.6 Ето защо **ЕИСК призовава да бъде издадена нова препоръка на Съвета** (подобна на 92/443/ЕИО от 27 юли 1992 г.) за насърчаване на участието на работниците в печалбите и успеха на предприятието, както и да бъдат представени предложения за това какви мерки да се предприемат по отношение на пречките пред планове за трансгранична дейност.

1.6.1. Във връзка с това на европейско равнище трябва да се предприемат следните целесъобразни мерки:

- 1) прилагането на финансовото участие на работниците следва да се улесни в целия ЕС **въз основа на общи принципи;**
- 2) да се **анализират и се представят по разбираем за практиката начин** нарасналият междувременно дял и разнообразието от форми на финансово участие на работниците, за **да се улесни прилагането му, по-специално в МСП;**
- 3) **опериращите в трансграничен план предприятия трябва да бъдат подкрепени при преодоляването на препятствия**, свързани най-вече с данъчната система в отделни държави от ЕС и ЕИП, за да могат да постигнат по-ефективно целите за по-тясна връзка и по-голямата им съпричастност на работниците с предприятието посредством финансовото им участие;

- 4) да се разработят **форми на финансово участие на работниците, които да подобрят по-специално предлагането** от страна на предприятията, участието на работниците, индивидуалното насърчаване на формирането на капитал, нарастващото участие на работниците в резултатите на предприятието, както и трансграничното прехвърляне на права;
- 5) положителното участие чрез упражняването на права върху собствеността и свързаната с това отговорност на участващите работници би могло да допринесе за **укрепване на корпоративното управление;**
- 6) трябва да продължи популяризирането на **най-добри практики, свързани с финансовото участие на работниците** и по този начин да се допринесе за тяхното разпространение. За подкрепа на съответните дейности, следва да се предвиди **собствен бюджетен ред** в бюджета на ЕС;
- 7) **финансовото участие на работниците като модел за наследяване на предприятията** (*изкупуване от страна на работниците*) може да засили приемствеността, а по този начин и конкурентоспособността на европейските предприятия и едновременно с това да създаде връзка между тях и съответния регион;
- 8) възнагражденията, както и покупателната стойност на работниците изостанаха в сравнение с нарастването на производителността и дохода на акционерите<sup>(1)</sup>. Въздействието на кризата на финансовите пазари ще има отрицателни последици също и за зависимите заети лица. В това отношение финансовото участие на работниците, в зависимост от своята форма, би могло да бъде – **частична – компенсация за загубата на покупателна стойност и коректив на повтарящи се колебания**, но не би трябвало да замества увеличаването на заплатите;
- 9) **трябва да бъдат изградени информационни източници за отражението на финансовото участие на работниците** както по отношение на предприятията, така и на работниците и предлаганите от независимите институции, т.е. неправителствените организации, възможности за обучение и консултации;
- 10) на местата, където се практикуват колективни трудови договори, условията за финансово участие на работниците следва да се уреждат и в рамките на колективното трудово договаряне.

## 2. Контекст

### 2.1 Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия

Още през 1992 г. в препоръката на Съвета (по-късно Съвета на Европейския съюз) относно насърчаването на участието на работниците в печалбите на предприятието<sup>(2)</sup> бяха формулирани следните **общи принципи, които ЕИСК подкрепя:**

- редовно прилагане;

<sup>(1)</sup> За повече подробности вж. D. Vaughan-Whitehead, The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU (Преглед на минималната заплата в разширения ЕС) 2010 г., Edward Elgar-I.L.O.

<sup>(2)</sup> 92/443/ЕИО.

- изчисляване по предварително определена формула;
- прилагане в допълнение към традиционната система на възнаграждение;
- гъвкавост на участието в зависимост от успеха на предприятието;
- полза за всички работници;
- прилагане в частни и публични предприятия;
- прилагане в предприятия от всякакъв мащаб;
- проста структура на моделите;
- информиране на работниците и обучение във връзка с моделите;
- доброволност на въвеждането и участието в моделите на участие.

Тези принципи бяха потвърдени в съобщението на Европейската комисия от 2002 г. относно „*Рапковски условия за насърчаване на финансовото участие на работниците*“<sup>(3)</sup>.

## 2.2 Докладите PEPPER, изготвени по поръчка на Европейската комисия

### 2.2.1 Докладите PEPPER

(Насърчаване на участието на работниците в печалбата и резултатите на предприятията) показват, че този въпрос продължава да е от значение за европейската политика – в доклада PEPPER-IV<sup>(4)</sup> се отбелязва **постоянно нарастващото разпространение на финансовото участие на работниците в ЕС-27 през последното десетилетие**. В периода 1999—2005 г. делът на предприятията, които предлагат достъпни за всички работници модели на капиталово участие се увеличи с 5 процентни пункта – от средно 13 % на 18 %, а по отношение на моделите за участие в печалбата – с 6 процентни пункта от средно 29 % на 35 % (данни на CRANET, осреднени данни от всички страни). Макар и в по-малка степен, нарасна също така делът на работниците, които участват в моделите (данни от Европейското проучване на условията на труд).

### 2.2.2 Препоръки

В доклада PEPPER IV се предлага да бъде приета **препоръка на Съвета на Европейския съюз относно Европейска платформа за финансовото участие на работниците**. Във връзка с това транснационалният модулна модел обхваща в съответствие с принципа на доброволността всички практикувани форми на финансово участие:

- 1) участие в печалбата (в брой, отложено плащане, или на базата на акции);

<sup>(3)</sup> COM(2002) 364 окончателен.

<sup>(4)</sup> The PEPPER IV Report – Assessing and Benchmarking Financial Participation of Employees in the EU-27 (Доклад PEPPER IV – Оценка и бенчмаркинг във връзка с финансовото участие на работниците в ЕС-27), Берлин, 2009 г.; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/participationatwork/pepperreports.htm>; Резюме на немски, френски и английски, достъпно на адрес <http://www.intercentar.de/en/research/focus-financial-participation-of-employees/>.

- 2) индивидуално капиталово участие (предоставяне на акции на служителите или възможности за придобиване на акции);

- 3) концепцията ESOP (Европейски план за придобиване на акции от служителите) (колективен модел на капиталово участие, финансиран чрез участие в печалбата, осигурено допълнително към възнаграждението).

Това разкрива същевременно и възможности за нови форми на финансово участие на работниците. Всички тези модули **биха могли да бъдат комбинирани помежду си**, с оглед на постигането на пригодени към конкретните потребности решения.

### 2.2.3 Насърчаване на незадължителни данъчни стимули

Макар и данъчните стимули да не са задължителна предпоставка за финансовото участие на работниците, те показват ясно положително въздействие в държавите, в които биват предлагани. Въпреки изключителните правомощия на държавите-членки в областта на данъчното облагане, **координирането, съгласуването и взаимното признаване** може да помогне за улесняване на финансовото участие на работниците в предприятия с трансгранична дейност. **Изчисляването на „ефективни данъчни ставки“** за стандартизирани сценарии би позволило пряко сравняване между държавите от ЕС-27, а по този начин би гарантирало също и по-нататъшно хармонизиране. Конфликтите с националното право се избягват, ако тези мерки запазят незадължителния си характер.

### 2.2.4 Преглед на статуквото

Социалните партньори и отговорните за вземане на политически решения лица трябва да имат ясен, подробен поглед върху прилаганите национални модели, съответното им предлагане и използване. До днес не съществуват трансгранични данни от целенасочени проучвания, свързани с финансовото участие на работниците. Тази празнота следва да бъде запълнена, например чрез редовни проучвания.

### 2.3 Подготвителна дейност по отношение на подкрепяни от Комисията проекти: „модулен подход“ с оглед изработване на европейски модел

2.3.1 За да се създаде връзка между разнообразните и твърде различни модели на финансово участие на работниците, които съществуват в държавите-членки на ЕС, Европейската комисия **насърчи подготвителна дейност, насочена към разработване на т.нар. „модулен подход“**<sup>(5)</sup>. В неговите рамки се разграничават три принципни форми на финансово участие на работниците в Европа (участие в печалбата, индивидуално капиталово участие и Концепцията ESOP; вж. също приложението).

2.3.2 „Модулният подход“ **съответства на изискванията на Европейската комисия** (прозрачност, отсъствие на дискриминация и т.н.). Предоставянето на данъчни облекчения нито е условие, нито пък се изключва. Всички елементи са факултативни, както за предприятията, така и за работниците, и могат съответно да бъдат комбинирани един с друг в съответствие със специфичните нужди на предприятието.

<sup>(5)</sup> Резултати, публикувани в J. Lowitzsch et al., Mitarbeiterbeteiligung für ein Neues Soziales Europa (Участието на работниците за нова социална Европа), Берлин/Париж/Брюксел 2008 г.; Рим 2009 г., Краков 2010 г.; достъпно на немски, френски и английски език на адрес <http://www.intercentar.de/en/research/focus-financial-participation-of-employees/>.

2.3.3 В доклада PEPPER IV се изразява хипотезата, че модел на финансово участие на работниците, който може да бъде приложен в трансграничен контекст, при еднаква степен на насърчаване от страна на всички държави-членки на ЕС, би засилил привлекателността на финансовото участие на работниците за всички заинтересовани страни. Най-вече предприятията с обекти в няколко държави биха имали особена полза от по-ниските административни разходи на единния модел, който едновременно с това подобрява преносимостта от една държава в друга. Прозрачността, произтичаща от еднаквостта и сравнимостта на моделите на финансово участие на работниците, би била от полза за МСП.

2.3.4. През времето до изработването на подобен модел в целия ЕС трябва да се работи за **взаимно признаване** на практикуваните в отделните държави различни форми на финансово участие, включително и на тяхното данъчно третиране.

### 3. Предимства на по-широкото разпространение на финансово участие на работниците

#### 3.1 Предимства на финансовото участие на работниците за предприятията

- I. С оглед на стратегията „ЕС 2020“ въвеждането на финансово участие на работниците може да помогне на предприятията в Европа, по-специално на МСП, да **подобрат** своята **конкурентоспособност** като се засили привързаността и съпричастността на квалифицираните работници към предприятието както в добри, така и в лоши времена. По този начин финансовото участие на работниците допринася за осигуряване на **устойчиво бъдеще**.
- II. Част от финансовите успехи на предприятията се прехвърлят на работниците на местно равнище, което на свой ред допринася за увеличаване на **регионалната покупателна способност**.
- III. Финансовото участие на работниците може да помогне за **управление на демографските промени**, тъй като на високо квалифицираните работници, които са обект на особено внимание, се предлага привлекателно място за работа и живот. Това насърчава **привличането на специалисти**.
- IV. Подобрената чрез финансовото участие на работниците мотивация допринася за увеличаване на **производителността на предприятията** и за подобряване на качеството на **тяхното управление**.
- V. Финансовото участие на работниците може, в зависимост от формата (чужд или собствен капитал), да доведе до увеличаване на възвръщаемостта на собствения капитал или на дела на собствения капитал на дадено предприятие. Това може да благоприятства **привличането на външен капитал**, както и **рейтинга на предприятието**.
- VI. **Финансовото участие на работниците с цел наследяване на предприятието**, под формата на цялостна или частична продажба на предприятието на неговите работници може да бъде подходящ инструмент за да се гарантира, че МСП и семейните предприятия ще продължат да съществуват <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> Този аспект беше вече подчертан от Комисията в нейната препоръка относно „Прехвърляне на собствеността на малки и средни предприятия“ 94/1069/ЕО и потвърден в Съобщението на Комисията относно „Наследяване на малки и средни предприятия“ (ОВ С 93/2, 28.3.1998 г.)

#### 3.2 Предимства за работниците от финансовото им участие

- I. В допълнение към договореното с трудов или колективен трудов договор възнаграждение **работниците могат** да се **възползват** доброволно и от възможностите за финансовото участие за работниците.
- II. По този начин на работниците се предоставя възможност за **по-опростено и дългосрочно формиране на капитал**, а това може да допринесе за натрупване на средства за допълнителна пенсия, а това може да им позволи да притежават допълнителни средства за живота им след пенсиониране.
- III. Работниците, които имат възможност да участват финансово в предприятието, чувстват че техният принос към успеха на предприятието се възприема сериозно. **Те се чувстват по-високо оценени**.
- IV. Финансовото участие за работниците им предлага възможност за **укрепване на тяхната автономия на работното място** и за **участие в изготвянето на стратегия за бъдещето на предприятието**. По този начин те могат да допринесат за **запазването в дългосрочен план на работните си места**.
- V. Като допълнителен елемент – наред с постоянния доход – **финансовото участие на работниците подобрява финансовата ситуация** и помага за преодоляване на кризисни периоди и на нестабилност в професионалната кариера.
- VI. С оглед на все по-европеизиращия се пазар на труда обаче би било целесъобразно формите **на финансовото участие за работниците в една държава** да могат да **бъдат признавани и прехвърляни** при професионална мобилност в друга държава.
- VII. В случаи на **преструктуриране и на кризи**, които социалните партньори са констатирани и с които те се борят, работниците, които запазват работното си място и възнаграждението си, могат временно да подкрепят своето предприятие с оглед на интереса си за запазване на работните места.

#### 3.3 Наследяване на предприятията и капиталово участие

3.3.1 Европейската комисия <sup>(7)</sup> посочва във връзка със застаряването на населението в Европа, че една трета от предприемачите в ЕС, и то най-вече онези, които ръководят семейни предприятия, ще се оттеглят през следващите десет години. Това означава **огромно увеличение на броя на случаите на прехвърляне на собствеността на предприятията**, от което ще бъдат засегнати годишно до 690 000 нерегистрирани на борсата предприятия и 2,8 милиона работни места. Като **най-голям работодател малките и средните предприятия** са съществен фактор в политиката на пазара на труда. С това е свързан и въпросът дали ще могат да бъдат запазени засегнатите от смяната на поколенията предприятия и свързаните с тях работни места. На фона на тази растяща потребност от наследяване на предприятията би могъл да функционира съответно формулиран модел на **финансово участие на работниците като концепция за наследяване на предприятията**.

<sup>(7)</sup> В нейното съобщение „Прилагане на Лисабонската програма на Общността за растеж и работни места“ COM (2006) 117 окончателен.

3.3.2 В случаите на наследяване на предприятия могат да бъдат особено полезни **моделите на ESOP** (вж. приложението). Един от основните аспекти на модела ESOP е че е създаден специално за предприятия, които не са регистрирани на борсата. Той насърчава собствениците да прехвърлят собствеността на своите работници, а не да я продават на трети лица и предвижда постепенно да се достигне до 100 % собственост на персонала. Това позволява на собствениците, които желаят да продават, да продадат дяловете си без да задължават останалите собственици да продават своите. При това работниците не трябва да внасят собствен капитал, тъй като придобиването на предприятието от страна на работниците му се финансира чрез допълнително предоставено към трудовото възнаграждение участие в печалбата. Поради това тази концепция не крие за работниците никакъв значителен допълнителен риск. В случай, че е необходимо за кратко време да бъде придобит по-значителен пакет от дялове, се прибегва до финансиране чрез кредит за среден срок от 7 години, който се погасява от печалбите на предприятието.

3.3.3 Що се отнася до наследяването на предприятия при изготвяне на бъдеща европейска рамка, следва също изрично да се посочи **изпитаният модел на кооперациите**. Съществуват примери за *най-добри практики* (вж. приложението) за придобиване от страна на персонала под формата на кооперация, чрез което е било предотвратено затваряне на предприятието поради това, че не е намерен наследник. ЕИСК смята, че този много особен въпрос относно връзката между финансово участие и наследяване на предприятията би трябвало да се разгледа като такъв в отделен документ.

#### 3.4 Кризата на предприятията и капиталовото участие

3.4.1 Предприятията могат да преминават и през трудни във финансово отношение времена. В тази ситуация **на преден план е запазването на предприятието**. В извънредни ситуации, когато социалните партньори се борят заедно с **преструктуриране или срещу кризата**, трябва да съществува възможност за финансово участие, но трябва да се разгледат и потенциалните недостатъци, свързани с подобно участие. Във връзка с това е необходимо устойчиво решение, в рамките на което работниците, които запазват работното си място и възнаграждението си (с оглед на гъвкавата сигурност и периодите на безработица и/или преквалификация), да могат да участват дългосрочно във възстановяването на предприятието и икономиката. Основателната лична заинтересованост на работниците от рентабилността, а следователно и от дългосрочния успех, се отразява положително и на предприятието.

3.4.2 Финансовото участие в предприятия-работодатели често се оценява като **двоен риск**. Така например критиците на финансовото участие на работниците винаги посочват, че в случай на обявяване в несъстоятелност наред с работното място би бил застрашен и инвестирият от работниците капитал. Във връзка с това трябва да се разграничава ясно капиталовото участие, което не засяга трудовото възнаграждение („**допълнително капиталово участие**“) и участието при което спестяванията на работниците биват инвестирани в предприятието-работодател. Във втория случай исковите на работниците би трябвало да бъдат удовлетворявани с предимство пред тези на останалите кредитори в случай на ликвидация и/или на фалит. Освен това следва да бъдат доразвити решения като **застрахователния пул или презастраховането** в трансгранични случаи.

#### 3.5 Корпоративно управление и капиталово участие

3.5.1 Независимо от другите форми на участие и участието във вземането на решения в предприятието, капиталовото участие – в зависимост от формата му – може да доведе **до участие в процесите на вземане на решения, например чрез правото на глас на акционерите**. В случаите на участие под формата на акции правото на глас на акционерите **може да се осъществява** индивидуално или колективно, например чрез **съвместно дружество за дялово участие**.

3.5.2 Предприятията, които предоставят в по-значителна степен **дялово участие на служителите си** имат възискателна, но и **търпелива и вярна група акционери**, а именно собствениците им работници. Това обстоятелство им позволява да издържат по-добре в рамките на преобладаващата понастоящем краткосрочна ориентация на финансовите пазари. Желаният страничен ефект на тази форма на финансово участие на работниците са **устойчивите решения, свързани с предприятията** и зачитането на **дългосрочната корпоративна социална отговорност (КСО)**, вместо прекалена готовност за поемане на рисковете от страна на мениджърите.

3.5.3 Участието на работниците като акционери насърчава дългосрочно насочения интерес на предприятията. Най-вероятната последица от това е доброто **корпоративно управление**, което допринася за **запазване на предприятието** в дългосрочен план.

3.5.4 Естествено е участващите в предприятието чрез собственото си работно място да желаят пълна прозрачност по отношение на финансовите му резултати и участието във вземането на решения в предприятието. В това отношение участието, основащо се на съвместни права върху собствеността, отговаря на участието, основано на правата на информация, консултации и съвместно вземане на решения.

#### 3.6 Капиталово участие и участие в процесите на вземане на решения

3.6.1 Противно на обичайните опасения – по-специално във връзка с предприятия, в които досега не е съществувало финансово участие – **финансовото участие на работниците не ограничава автономията на предприемача**, а по-скоро го подпомага в процесите на вземане на решения.

3.6.2 За **акционерите** на едно предприятие е от полза да знаят, че наред с останалите собственици на дялове **на тяхна страна са и зетите в предприятието**, които преследват **подобни цели**. Положителното участие чрез упражняването на **права върху собствеността** и свързаната с това отговорност на всеки участващ работник може да допринесе за укрепване на корпоративното управление<sup>(8)</sup>, а възможността за обмен на предложения относно стратегията на предприятието би обогатило избора от решения за предприятията в рамките на посочените по-горе ограничения. Работниците акционери следва да имат същите права както другите акционери.

3.6.3 В заключение трябва да се уточни, че правата върху собствеността чрез финансово участие на работниците не могат и не трябва да променят нито традиционните права на участие в съответните държави-членки, нито договорното трудово отношение. Финансовото участие на работниците не оказва влияние върху тях.

<sup>(8)</sup> Така например в Австрия съществува възможност за реализиране на финансовото участие на работниците под формата на съвместно дружество за дялово участие.

#### 4. Европейският подход: модули за практически проблеми и решения

Разработването и насърчаването на лесно разбираеми и използваеми модели за европейско финансово участие на работниците биха били от голямо политическо значение за устройството на европейското икономическо и социално пространство. По принцип участието в подобни модели следва да остане доброволно за работодателите и работниците. Тяхното финансиране се осъществява в допълнение към договореното с трудов и/или колективен трудов договор възнаграждение или от изплатените дивиденди.

##### 4.1 Комбинацията от капиталово участие и участие в успеха на предприятията – бъдеща тенденция на финансовото участие на работниците

4.1.1 В случай на основаното на акции участие в печалбата с период на ограничения върху разпореждането с тях, с оглед на отложеното данъчно облагане следва да се различат три етапа:

- начална фаза на участието на работниците в печалбите на предприятието;
- междинна фаза, в която натрупаните средства се инвестират в участие в предприятието;
- заключителна фаза, в която придобитите дялове се предоставят на работниците за свободно разпореждане с тях.

4.1.2 Вече съществуват форми на капиталово участие, при които **придобиването на дялове чрез доверителен фонд** се финансира чрез предоставено допълнително към трудовото възнаграждение участие в печалбата. Във връзка с това обикновено се създава независимо дружество за дялово участие<sup>(9)</sup>, което управлява дяловете на работниците като доверителен фонд. Управлението на дружеството за дялово участие следва да изразява волята на всички работници-акционери на демократична основа чрез избори, без да бъде повлияно от ръководството на предприятието. **Примерите за добри практики във връзка с дружествата за дялово участие** включват AUCHAN<sup>(10)</sup> (Франция), HOMAG AG<sup>(11)</sup> (Германия), Pflanz Flugzeugwerke PFW Aerospace AG<sup>(12)</sup> (Германия), Voestalpine<sup>(13)</sup> (Австрия), Фондация „Oktogonen“ (Швеция)<sup>(14)</sup>, Herend-ESOP<sup>(15)</sup>, Tullis Russel ESOP (Великобритания)<sup>(16)</sup>, Eircom-ESOP<sup>(17)</sup> и Aerlingus-ESOP<sup>(18)</sup> (Ирландия).

<sup>(9)</sup> В континентална Европа обикновено дружества с ограничена отговорност, фондации или дружества, в англо-американските страни – доверителни фондове.

<sup>(10)</sup> С цел насърчаване на лоялността и на мотивацията на работниците; вж. <http://www.groupe-auchan.com/emploi.html>.

<sup>(11)</sup> С цел финансиране на растежа; вж. <http://www.homag.com/de-de/career/Seiten/mitarbeiterkapitalbeteiligung.aspx>.

<sup>(12)</sup> С цел отделяне на концерна EADS; вж. <http://www.netz-bund.de/pages/mitarbges.pdf>, стр. 32 и сл.

<sup>(13)</sup> С цел приватизация и стратегическо участие; вж. [http://www.voestalpine.com/annualreport0809/en/management\\_report/employees.html](http://www.voestalpine.com/annualreport0809/en/management_report/employees.html).

<sup>(14)</sup> С цел насърчаване на лоялността и на мотивацията на работниците; вж. Handelsbanken, Annual Report 2009, [http://www.handelsbanken.se/shb/inet/jicentsv.nsf/vlookuppics/investor\\_relations\\_en\\_hb\\_09\\_eng\\_ar\\_rev/\\$file/hb09eng\\_medfoto.pdf](http://www.handelsbanken.se/shb/inet/jicentsv.nsf/vlookuppics/investor_relations_en_hb_09_eng_ar_rev/$file/hb09eng_medfoto.pdf), стр. 53 и 56.

<sup>(15)</sup> С цел приватизация, както и насърчаване на лоялността и на мотивацията на работниците; вж. <http://www.herend.com/en/manufactory/story/>, без подробности във връзка с ESOP, вж. 1992 г.

<sup>(16)</sup> С цел наследяване на предприятието; вж. <http://www.tullis-russell.co.uk/group/about/>.

<sup>(17)</sup> С цел приватизация и стратегическо участие; вж. <http://www.esop.eircom.ie/>.

<sup>(18)</sup> С цел приватизация и стратегическо участие; вж. <http://www.aerlingus.com/aboutus/investorrelations/sharegister/>.

4.1.3 За да се даде възможност за по-нататъшно разпространение на дружествата за дялово участие, следва да се разгледаат признатите *примери за най-добри практики* (вж. също и приложението).

##### 4.2 Данъчни стимули и взаимно признаване на концепциите на финансово участие на работниците

4.2.1 Доказано е<sup>(19)</sup>, че данъчните стимули не са безусловна предпоставка за участие на работниците, но са **ефективен инструмент за насърчаване на разпространението му** в държавите, в които се предлагат. Макар и те да са най-разпространеният инструмент, един европейски модел, който налага обвързващи данъчни стимули, надхвърлящи правомощията на ЕС, би се сблъскал със законодателните правомощия на държавите-членки. Но тъй като в действителността трансграничната дейност на предприятията се разширява и все по-често се срещат трансгранични професионални кариери, ограничените единствено на национално равнище форми на финансово участие на работниците не позволяват разширяването на финансовото им участие в желания мащаб в Европа. Ето защо за реализирането на финансовото участие на работниците в клоновете в чужбина остава единствено възможността за използване на скъпо платени експерти, което оскъпява до такава степен въвеждането му, че в повечето случаи идеята отново бива изоставяна. Един **незадължителен, хомогенен и прост модел за стимулиране с еднакви в целия ЕС данъчни разпоредби и равнище на стимулирането** би могъл да доведе до значително увеличаване на броя на предприятията, които са готови да въведат финансово участие на работниците, тъй като по този начин лесно може да се приложат модели, обхващащи цели концерни<sup>(20)</sup>.

4.2.2 За **най-малък общ знаменател** може да се приеме отложеното данъчно облагане **като основа за предложението за модел**.

4.2.3 Преди да бъде създаден европейски модел на единни данъчни стимули, следва да се стремим към **взаимно признаване на моделите** на отделните държави-членки. Това би подобрило привлекателността и управляемостта на финансовото участие на работниците и без единно европейско решение.

4.2.4 Наред с данъчните стимули предприятията могат да предоставят също и стимули под формата на намаление на цената на акциите, предлагани на работниците.

##### 4.3 Участие на работниците в кооперации

4.3.1 **Производителните кооперации са добър пример** за финансово участие на работниците, особено в случаите когато повечето работници са съсобственици и работници. В съответствие с признатите в целия свят ценности и принципи на кооперациите всички работници/членове имат неограничено право да участват във вземането на решения<sup>(21)</sup>. Опитът показва, че когато работниците притежават, контролират и управляват своето предприятие, тези гарантирани права водят до по-добри икономически резултати и до по-голяма способност за оцеляване в условията на криза, а по този начин и до запазване в дългосрочен план на техните работни места в регионалната им жизнена среда. Правно конституираното представителство на интереси ще насърчи създаването на рамка за засилено финансово участие.

<sup>(19)</sup> Вж. Доклад PEPPER IV, част I, глава IV, стр. 56-58.

<sup>(20)</sup> Вж. Thyssen Krupp: <http://www.thyssenkrupp.com/de/investor/belegschaftsaktie.html>.

<sup>(21)</sup> Вж. например Препоръка № 193 на МОТ за насърчаване на кооперациите.



#### 4.4 Финансово участие на служителите в публичния сектор

4.4.1 Финансово участие на работниците се предлага най-вече по отношение на правните форми акционерно дружество или дружество с ограничена отговорност, тъй като реализирането му е относително лесно. Определени форми на предприятията, по-специално в нетърговския сектор, а с това и заетите в тях са изключени по дефиниция от тази възможност (публичният сектор, предприятията с нестопанска цел) или за тях съществуват извънредно големи трудности за реализирането ѝ (сдружения, фондации и др.). В тези сектори обаче съществува голям брой

предприятия, а покрай това и работници, за които понастоящем не е възможно да се въведе финансово участие на работниците.

4.4.2 Ето защо, независимо от принципа на субсидиарност, целта трябва да бъде да се следва модел, който открива за **всички професионални групи и всички видове предприятия** възможност за финансово участие на работниците им, при което следва да се отчита особеното положение на публичния сектор.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Промени и перспективи в металообработването“ (становище по собствена инициатива)**

(2011/С 51/02)

Докладчик: г-н José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Съдокладчик: г-н Enrico GIBELLIERI

На 16 февруари 2010 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:

*„Промени и перспективи в металообработването“.*

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 септември 2010 г.

Предвид подновяването на мандата на Комитета, пленарната асамблея реши да се произнесе по това становище на октомврийската пленарна сесия и определи г-н Rodríguez García-Caro за главен докладчик в съответствие с член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 72 гласа „за“ и 8 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки****1.1 Стратегическо значение**

Металообработвателният сектор е от жизнено важно значение за прехода към ефективна по отношение на ресурсите икономика с ниски равнища на въглеродни емисии в съответствие със стратегията „Европа 2020“. Целта за повишаване на ефективността на използването на ресурсите е предизвикателство за отрасъла, но и бизнес възможност: икономика, която използва ефективно ресурсите, не може да съществува без металообработването. Това е мощен сектор, който създава голям брой работни места и допринася много за създаването на добавена стойност, укрепва европейската верига за създаване на стойност и е звено във веригата за създаване на стойност към постигането на икономика с ефективно използване на ресурсите.

1.2 Металообработвателният сектор има и важно значение като иновационен сектор и доставчик, по-специално по отношение на инициативата „Европа за ефективно използване на ресурсите“, чиято цел е да се отдели икономическият растеж от използването на ресурсите, да се подкрепи преходът към икономика с ниски емисии въглерод, да се увеличи използването на възобновяеми източници на енергия, да се модернизира секторът на транспорта и да се насърчи енергийната ефективност.

**1.3 Видимо присъствие**

Металообработването страда от недостатъчно добър имидж.

1.4 Важно е да се посочи, че металообработването не трябва да се смесва с металопроизводството. В една от статистическите публикации на Евростат – „European Facts and Figures“ („Европейски факти и цифри“) се анализира производството на желязо, стомана и стоманени сплави (NACE 27) заедно с производството на метални изделия, с други думи – металообработването (NACE

28). Поради това е твърде трудно да се направи правилен анализ на заетостта и промишлените тенденции в металообработвателния сектор. Ниският профил на сектора намира израз в оценки на въздействието, които почти не вземат под внимание някои твърде важни микроикономически последиствия, произтичащи от бъдещото регулиране на сектора. От основно значение е да се подкрепи развитието на неговия потенциал, по-специално за увеличаване на износа, както и да се извлекат практически поуки от неговия предприемачески и иновационен опит.

1.4.1 Затова ЕИСК призовава Европейската комисия да вземе предвид този сектор на преработвателната промишленост при организирането и разпределянето на човешките ресурси, както и да подобри равнището на представяне и контакти на металообработването в ГД „Предприятия и промишленост“ и ГД „Търговия“, в съответствие със специфичната тежест на сектора и с капацитета му да генерира 4,3 милиона работни места в Европейския съюз. По тази причина ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да осигури по-добро официално представяне на металообработването в службите и дейностите на Комисията (например в диалога ЕС - Китай).

**1.5 Прилагането на принципа „мисли първо за малките“ би предоставило подходяща рамка за тази цел.**

Административната тежест във връзка с предоставянето на властите на информацията, която се изисква според националните и европейските разпоредби, е много голяма и не улеснява живота на МСП. Също така, предвид общия инвестиционен климат в много държави, за предприятията става все по-лесно, удобно и изгодно да закупуват част от продуктите си извън ЕС, вместо да увеличават собственото си производство, да разработват технологии и да инвестират в иновации. В дългосрочен план подобна практика ще изложи на риск конкурентоспособността и ще отблъсне младите специалисти.

ЕИСК призовава принципът „мисли първо за малките“ да бъде действително и ефективно отчетен в прилагането на стратегията „ЕС 2020“ в областта на индустриалната политика, така както беше приета от Европейския съвет през юни 2010 г., както и в предстоящото съобщение относно програмата за европейска индустриална политика, което се опира на водещата инициатива „Индустриална политика за ерата на глобализацията“.

1.5.1 ЕИСК счита, че е от първостепенно значение и призовава националните органи в държавите-членки да подкрепят предприемачите на всички равнища, като облекчават механизмите за създаване на предприятия и насърчават предприемаческия дух.

Социалните политики и политиките на пазара на труда са друг особено важен аспект на общите условия, при които работят предприятията. ЕИСК призовава държавите-членки да предприемат съвместни усилия, за да допринесат – по-специално в областта на социалната политика – за подобряването на средата за развитие на конкурентоспособни и печеливши предприятия, които дават възможност за създаване на устойчиви работни места в европейското металообработване. Важно е да се гарантира, че секторът може да прогнозира възможни промени в предприятията, в стратегията на предприятията-клиенти или в производството на материали посредством социален диалог и точна и ефективна информация и консултации. В тази област би могла да се обмисли възможността за насърчаване на обмена между държавите-членки и социалните партньори, с цел те да се учат един от друг и да определят ефективни инструменти, както и ролята на гъвкавата сигурност.

1.6 *Квалифициран персонал, подходящо прогнозиране на необходимостта от обучение и доближаване на сектора до младите хора*

Предвид средната големина на предприятията, все по-важно става да има на разположение достатъчно квалифициран персонал. Затова ключов въпрос ще са мерките за борба с недостига на квалифициран персонал – стажанти на високо равнище, квалифицирани работници, техници, инженери или изследователи – и за осигуряване на подходящо образование и обучение (формално и професионално).

1.6.1 ЕИСК подчертава колко е важно да се насърчат на всички равнища инициативи, насочени към подобряване на имиджа на отрасъла и към повишаване на неговата привлекателност за младите хора. Изключително важно е този сектор, който се характеризира с висока трудоемкост, да запази, а при възможност и да увеличи работната си сила, както като количество, така и като качество. ЕИСК призовава Комисията да проучи възможността за извършване на европейско проучване на образователните и техническите умения, от които се нуждае металообработвателната промишленост, с цел да се прогнозира нуждите от обучение. Това проучване би могло да бъде важен отправен документ за засилване на сътрудничеството между този сектор и техническите университети и центровете за професионално обучение. ЕИСК препоръчва проучването да се ръководи и насочва от създадения неотдавна Европейски

социален диалог за металообработвателния сектор, като се разгледат всички възможности за обмен на информация, които биха били полезни за подобряване на положението на МСП и техните работници.

## 1.7 Иновации

Сътрудничеството между металопроизводството и металообработването е от особено значение за успеха на НИРД. Като цяло следва да се заделят повече средства от европейските фондове за металопроизводство и металообработване, в частност за технологиите на материалите и нанотехнологиите, за да се подобрят механичните свойства на материалите на метална основа в корпоративните изследвания и по този начин да се повиши и насърчи конкурентното и иновационното преимущество на отрасъла. ЕИСК препоръчва при определянето на структурата на Осмата рамкова програма европейските органи и в частност – Европейската комисия, да положат максимални усилия за улесняване на общия достъп до проекти. Следва да се подкрепи, в частност, сътрудничеството с МСП, тъй като те разполагат с твърде ограничени човешки ресурси за набелязване, представяне и придвижване на евентуални иновационни проекти.

1.7.1 Тъй като промишлените иновации по принцип не се основават само на нови научни знания, а могат да са свързани с широка гама аспекти (напр. нови концепции за логистика или маркетинг, организационни иновации, иновационни бизнес модели, продуктово дизайн), ЕИСК призовава това да бъде по-добре отразено в политиките на ЕС в областта на иновациите.

1.7.2 Предвид факта, че дизайнът и разработването на продукти се свежда до първоначални или крайни етапи в производствената верига, защитата на правата върху интелектуална собственост и въпросът за фалшификациите се превръщат във все по-голямо предизвикателство. И в това отношение малко са металообработвателните предприятия, които могат да отделят средствата, които по-големите предприятия отделят за защита на интелектуалната си собственост.

## 1.8 Недостатъчно добър имидж

Металообработвателният сектор страда от „недостатъчно добър имидж“. Осигуряването на подходящ имидж на сектора и на възможностите, които той предлага, е задача на предприятията, които биха могли да се възползват и от подкрепата на властите. В този смисъл ЕИСК препоръчва националните и европейските власти да направят анализ на състоянието на сектора от гледна точка на ролята му на промишлен барометър и на надежден показател за „здравословното състояние“ на веригата на промишленото производство, и на приноса на малките и средните предприятия за това състояние.

Освен това общата негативна нагласа спрямо отрасъла и отрасловите проекти са резултат от отрицателния му имидж, изграждан десетилетия наред. Необходимо е ново сътрудничество между политическите среди, отрасъла и администрацията за подобряване на имиджа на предприятията, които изпълняват всички правни изисквания.

## 1.9 Търговска политика

Както ГД „Търговия“, така и ГД „Предприятия и промишленост“ следва да имат достатъчно знания за металообработвателната промишленост и да възприемат балансиран подход при вземането на мерки, имащи въздействие върху предприятията в сектора. Затова ЕИСК препоръчва при вземането на решения, засягащи конкретни сектори, Европейската комисия да взема подходящи мерки и да отчита общностния интерес и съответното въздействие върху цялата верига на стойността и на индустриалната тъкан. В отношенията си с трети страни Европейската комисия следва да поддържа принципа на реципрочност, по-специално що се отнася до търговската политика.

## 1.10 Клъстери

Съществува ясно изразен интерес от разработването на визия за сектор металообработване, основаваща се на различните клъстери, които съществуват на цялата територия на Европейския съюз. По-конкретно вече са определени следните: Страната на баските (Испания), Бреша (Италия), Фландрия (Белгия), Литва, Пеи дьо ла Лоар (Франция), Силезия (Полша), южна Вестфалия (Германия), Форарлберг (Австрия) и Валенсия (Испания). Въпреки това е необходимо да се направят допълнителни проучвания, за да се оценят последствията, основните тенденции, промените в индустриалната тъкан и възможностите за сравнителна оценка (бенчмаркинг) на различните зони.

## 1.11 Финансиране

ЕИСК би приветствал един по-силен акцент върху необходимостта от осигуряване на механизми за ликвидност на производствените предприятия, по-специално на МСП в този сектор. Това би могло да породи добри практики в цяла Европа.

## 2. Въведение

2.1 С Договора от Лисабон се създава нова рамка за функционирането на Европейския съюз; новата Европейска комисия започна работа, започна и новият мандат на Европейския парламент през 2009 г. Междувременно Европейският съюз като цяло и европейската промишлена база в частност са изправени пред световна динамика и предизвикателства, които нямат прецедент от създаването на Европейския съюз досега.

2.2 Тези предизвикателства трябва да бъдат посрещнати с решителност, ако искаме да спрем ръста на безработицата, унищожаването на предприемаческата и индустриалната тъкан и загубата на доверието на гражданите.

2.3 С настоящото становище по собствена инициатива относно металообработвателния сектор ЕИСК прави опит да предложи някои възможни отговори на въпросите, които в дългосрочна перспектива определят дали ще бъдат запазени новаторската сила, икономическата издръжливост и световната конкурентна позиция на европейската металообработвателна промишленост. ССМІ проучва предизвикателствата и възможностите за отрасъла, произтичащи от прехода към определената в стратегията „Европа 2020“ устойчива икономика с по-ефективно управление на ресурсите.

2.4 Можем да откروим следните въпроси: Как да посрещнем тези предизвикателства? Ще успеят ли общностните институции да намерят подходящ отговор? В кои аспекти може да се създаде добавена стойност? Представлява ли „Европа 2020“ – стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ подходяща формула за успех?

## 3. Металообработването е навсякъде

3.1 Металообработвателни предприятия има навсякъде в Европейския съюз, на практика във всички европейски региони и градове. Става въпрос за гъвкави, новаторски, често (относително) малки, прагматични предприятия, основаващи се на предоставянето на услуги, създатели (и пазители) на заетост. Те са толкова дълбоко вкоренени в познатата ни верига за промишлени доставки и са толкова очевидни, че приемаме съществуването им за даденост. Въпреки че първите стъпки бяха направени и следва да бъдат приветствани – по-конкретно първото общоевропейско проучване, публикувано неотдавна от Комисията – някои предприятия от металообработвателния сектор, вероятно поради своя мащаб, се характеризират с разнообразие, многофункционалност и издръжливост, но – противно на свързаните с имиджа на целия сектор интереси – остават до голяма степен „невидими“ и извън „полезрението на политиците“.

3.2 Тази невидимост намира отражение например в една от статистическите публикации на Евростат (European Facts and Figures – „Европейски факти и цифри“), в която производството на желязо, стомана и стоманени сплави (NACE 27) се анализира заедно с производството на метални изделия, с други думи – металообработването (NACE 28). Поради това е твърде трудно да се направи правилен анализ поотделно на заетостта и промишлените тенденции в металообработвателния отрасъл.

3.3 Тази невидимост вече е неоснователна. Металообработвателният сектор е „скритата“ основна брънка, която има жизненоважно значение за веригата на промишлените доставки, и въпреки относително малкия размер на предприятията в него постига наистина впечатляващи резултати в европейската икономика.

3.4 Данните по-долу обобщават накратко размера и стратегическото значение на металообработвателния сектор за европейската икономика и работна сила.

3.4.1 В сектора действат огромен брой (400 000) малки предприятия в цяла Европа, повечето от които (около 95 %) – с по-малко от 50 работници.

3.4.2 Металообработването дава работа на 4,2 милиона души в цяла Европа, т.е. около 12 % от общата заетост в промишлеността.

3.4.3 Това е сектор, който генерира заетост. Важно е да се отбележи, че за разлика от други сектори, през последните десет години нормата на заетост в металообработването в Европа отбелязваше постоянен ръст, докато не настъпи неотдавнашната икономическа рецесия. Така например, между 2000 г. и 2006 г. заетостта в сектора е нараснала с 8 %.

3.4.4 Металообработването е голям икономически сектор. Стойността на произведената от него продукция през 2008 г. възлиза на 530 милиарда евро.

3.4.5 Секторът има основна роля в индустриалната тъкан на ЕС, като произвежда компоненти за други отрасли.

#### 4. Стратегическо значение на металообработването

##### 4.1 Основна брънка във веригата на доставки

Европейският металообработвателен сектор е основна брънка в европейската верига на промишлени доставки, тъй като произвежда компоненти и продукти за всички останали производствени сектори:

- Компоненти се доставят в частност за автомобилостроенето, авиокосмическата промишленост, транспорта и инженерната промишленост, включително по-специално в машиностроенето, което само по себе си прави сектора ключов при прехода към икономика с по-ефективно управление на ресурсите.
- Стоманените профили и листи са жизненоважни за строителния сектор (сгради със стоманени рамки, арматурно желязо, инфраструктура от стомана, облицовка на сгради, материали и др.).
- Контейнери за преработвателната промишленост – хранително-вкусова, фармацевтична, химическа, нефтохимическа и др.
- Продукти като крепежни елементи (болтове, нитове и гайки) и инструменти, използвани както в промишлеността, така и от потребителите.

##### 4.2 Стабилна промишленост

Металообработвателният сектор има стабилна структура, която не страда от огромен свръхкапацитет.

##### 4.3 Сектор, създаващ заетост

Металообработването дава работа на около 12 % от работната сила в промишлеността в ЕС-27 и представлява приблизително една пета от общия брой на производствените предприятия в ЕС-27.

##### 4.4 Сектор, създаващ добавена стойност

Европейското металообработване създава 10 % от добавената стойност в промишлеността в ЕС-27 и 7,4 % (за 2006 г.) от промишленото производство. В този смисъл металообработвателният сектор (брутно производство и обем на производството) е един от европейските шампиони по добавена стойност, който очевидно превъзхожда други производствени сектори.

##### 4.5 Важен сектор, съставен от малки предприятия

Европейският металообработвателен сектор сам по себе си е важен промишлен сектор, независимо – или по-скоро благодарение – на факта, че е съставен предимно от голям брой предприятия, повечето от които малки<sup>(1)</sup> (над 90 % от предприятията в сектора са малки и средни семейни предприятия). Нещо повече, в много страни – най-голямото изключение е Германия – в сектора преобладават микропредприятията (с 10 или по-малко работници), които представляват 80 % от предприятията (2006 г.).

##### 4.6 Сектор, подсилващ европейската верига на доставки

4.6.1 Промислената структура на металообработвателния сектор вероятно не се дължи на случайни или произволни фактори, а на практическо приспособяване към нуждите на пазара, които в крайна сметка са оформили веригата на доставки в Европа, така че да предлага необходимата гъвкавост, иновации и ниши, с които тя се характеризира понастоящем. В този смисъл фактът, че среднестатистическото металообработвателно предприятие е малко или средно не бива да се разглежда като недостатък, а по-скоро като относително предимство.

4.6.2 Нещо повече, проучванията показват, че европейската металообработвателна промишленост е и ще продължи да бъде в голяма степен сектор, съставен от малки и средни предприятия. На практика те стават още по-малки, пропорционално на големите си партньори по веригата на доставки, които – за разлика от металообработването – преминават през процес на консолидация. Независимо от това, възможностите за консолидация в металообработвателния сектор – казано най-общо и по структурни причини – са твърде ограничени.

4.6.3 Съществува необходимост от тясно и дългосрочно сътрудничество по веригата на доставки. В това отношение ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите-членки да проучат важния въпрос за подобряване на партньорството и разширяване на сътрудничеството по веригата в дългосрочен план, по-специално създаването на канали, даващи на металообработвателния сектор възможност да определи и да влияе върху разработването на нови свойства и категории стомана, в съответствие със заявените нужди.

<sup>(1)</sup> Европейска комисия, Проучвания за секторната конкурентоспособност – „Конкурентоспособност на сектор металообработване и производство на метални изделия“, окончателен доклад от 18 ноември 2009 г., стр. 91, глава „Структура на отрасъла и разпределение на предприятията по размери. Дял и роля на МСП в отрасъла на металообработването и производството на метални изделия (FWC Sector Competitiveness Studies - Competitiveness of the EU Metalworking and Metal Articles Industries Final report 22nd October 2009 page 73 Chapter Industry structure and size distribution of companies Extent and role of SMEs in the MMA sector): „Анализът на отрасъла на металообработването и производството на метални изделия според размера на предприятията (брой заети лица) (вж. приложената по-долу таблица) показва, че в сектора преобладават микропредприятията (с по-малко от 10 работници), които представляват 80 % от всички предприятия в този сектор през 2006 г. Същевременно около 17 % от всички предприятия в отрасъла на металообработването и производството на метални изделия през 2006 г. могат да бъдат класифицирани като малки (10-49 работници). Следователно през 2006 г. над 95 % от предприятията в отрасъла на металообработването и производството на метални изделия осигуряват заетост на по-малко от 50 души; 3 % биха могли да бъдат класифицирани като средни предприятия (50-249 работници) и само около 0,5 % - като големи (250 + работници).“

#### 4.7 Сектор, притиснат от всички страни

По отношение на размера и икономииите от мащаба, през следващите години отношенията на металообработвателната промишленост с нейните клиенти и доставчици ще стават все по-несиметрични. Вследствие от това металообработвателната промишленост се оказва (все повече) притисната отвсякъде, което намалява възможностите ѝ да контролира съдбата си и да влияе на икономическата среда. Това подлага на все по-голям натиск постоянните разходи и качеството на заетостта в сектора.

#### 4.8 Отговори за бъдещето въз основа на точни анализи

Въз основа на тези стратегически елементи в настоящото становище по собствена инициатива се прави опит да се формулират отговори, произтичащи от реалния опит в металообработвателния сектор, чиито предприятия и обединения (кълъстери) укрепват всички големи европейски региони с работни места, обучение и възможности. Това е сектор, характеризира се с многообразие, издръжливост и иновации. Той притежава изключителен капацитет за приспособяване и за поддържане на заетостта при най-различни условия и би могъл да служи за модел при намиране на решения на бъдещите предизвикателства, и най-вече за насърчаване на промяната.

### 5. Какво следва да се направи на европейско равнище

#### 5.1 Металообработването – шаптон по МСП

5.1.1 Въпреки че в абсолютно изражение съществуват регионални различия (германските металообработвателни предприятия, например, са по-големи, отколкото предприятията в останалата част на ЕС), в сравнение с размера на предприятията в други икономически сектори, металообработването се характеризира с преобладаващо присъствие на малки и средни предприятия.

5.1.2 ЕИСК счита, че този аспект не бива да се споменава от политиките и след това бързо да се забравя. Последните анализи показват, че тази отличителна черта не бива да се разглежда като маргинална характеристика на металообработвателния сектор или като случаен факт, а като основен елемент на силата на сектора.

5.1.3 ЕИСК призовава Европейския съюз да продължи подробното проучване на основните характеристики на сектора и да определи ясно и точно кои аспекти на металообработвателния сектор са полезни, формират основните му силни страни и следователно представляват фактори, създаващи добавена стойност по производствената верига в ЕС.

5.1.4 След това Европейският съюз следва да приеме политики в областта на МСП, за да задоволи тези конкретни нужди. Необходимо е да се разработят оптимални политики и добри практики, като при необходимост се използват

инструменти за сравнителна оценка (бенчмаркинг), за да се задоволят конкретните нужди на МСП в европейския металообработвателен сектор. По този начин ще се подобрят и засилят характеристиките и предимствата на сектора и ще му се предостави подкрепа, така че да продължи да бъде европейски застъпник на МСП в промишлеността.

5.1.5 Освен това проучвания на сектора, основаващи се на силните му страни, биха могли да послужат също и като потвърждение, че той е една от движещите сили на промишлените иновации в Европа, за подчертаване на силните му страни и за подобряване на имиджа, от което металообработването се нуждае, за да привлече работна ръка (особено млади работници). Необходима е политическа визия за поставяне на европейската промишленост в политическата рамка като „създател на заетост“ и новатор в промишлената верига.

В период, в който различни административни служби в цяла Европа излъчват теоретични, риторични и често мъгляви послания за значението на европейските МСП, е важно точно и прецизно да се определят практически и реалистични мерки за разбиране, укрепване и защита на този важен сектор, вместо да се приемат неясни подходи от типа „един размер за всички“.

5.1.6 Поради средните мащаби на предприятията от сектора по-голямата част от работниците в металообработвателната промишленост нямат достъп до европейските работнически съвети или сродни европейски мрежи, които да представляват техните интереси. Но повечето предприятия в сектора работят в европейска верига за създаване на стойност или имат конкуренти в лицето на други предприятия от сектора, установени извън Европейския съюз. В резултат на това заплатите, както и продължителността и условията на труд в много случаи са подложени на пряка конкуренция. С цел да се избегнат несъответствия по отношение на равнището на информация, ЕИСК препоръчва осигуряване на ефективна и точна информация, както и консултации с работниците и насърчаване на социалния диалог. Предвид значението на МСП във връзка със заетостта в Европа, европейската политика би трябвало да може да откликне на нуждите на тези работници.

#### 5.2 Наличието на суровини и по-конкретно на стомана

5.2.1 Осигуряването на достъп до суровини на справедливи цени е основен въпрос в металообработването, тъй като суровините имат все по-голямо въздействие върху променения и глобализиран пазар.

5.2.2 Поради малкия си размер металообработвателните предприятия в ЕС не могат да се конкурират в ЕС по разходи за труд, нито да постигат икономии от мащаба, за разлика от своите доставчици, като например стоманодобивните предприятия. Затова за тях е жизненоважно да имат достъп до материали, по-специално до суровини и енергия, при конкурентни пазарни условия.

5.2.3 ЕИСК препоръчва в отношенията си с трети страни Европейската комисия да настоява за поддръжане на принципа на реципрочност. В този смисъл Комисията следва да се запознае внимателно с поредица от фактори, поставящи европейските предприятия в необлагодетелствано положение при достъпа до суровини в сравнение с предприятия от други страни - например от Китай, - които се конкурират в Европа за закупуване на скрап, докато европейските предприятия нямат същата възможност да купуват китайски скрап, тъй като този пазар е затворен.

5.2.4 Освен това е важно да се подкрепи способността на предприятията да планират във времето и да се изправят пред колебанията и пред различните възможни сценарии (управление на риска), както и да се гарантира, че регулаторната рамка за европейския стоманодобив не представлява пречка пред инвестициите в този сектор в Европейския съюз. Преминаването от многогодишни или едногодишни договори към договори с все по-малък срок или към спот транзакции вероятно ще засили тази тенденция и все повече ще ограничава капацитета на металообработвателните предприятия за планиране. ЕИСК препоръчва европейските институции да отчетат тази тенденция, за да формулират мерки, с които да могат да се управляват нарастващите колебания на цените за МСП в металообработвателния сектор. ЕИСК препоръчва по-конкретно този важен аспект да бъде взет предвид при изготвянето на следващото съобщение относно европейската стратегия за суровините.

5.2.5 ЕИСК отбелязва също така нарастващата концентрация в добива на желязна руда и призовава Европейската комисия да отчете рисковете за европейската промишленост от създаването на виртуални монополи в световен мащаб, рискове, които европейските сектори като стоманодобива, инженерните дейности и автомобилостроенето посочиха в своите позиции относно обявеното сливане между миннодобивните предприятия BHP Billiton Plc и Rio Tinto Plc.

### 5.3 Енергия

5.3.1 Осигуряването на стабилни доставки на енергия е жизненоважно за металообработвателните предприятия в ЕС, които трябва да си осигурят доставка на енергия от всички източници при конкурентни пазарни условия.

5.3.2 Създаването и финансирането на инфраструктурата и на необходимите трансгранични връзки, както и премахването на пречките на националните граници, по-специално по отношение на преноса на електроенергия, е ключов въпрос за осигуряване на конкуренция между доставчиците и дистрибуторите на електроенергия.

5.3.3 Важно е също така при вземане на решения в областта на енергийната политика да се постигне подходящ баланс между екологичните аспекти и икономическите въздействия върху стабилността на цените на доставка. Този баланс е ключов фактор за конкурентоспособността на сектора.

### 5.4 Конкуренция при равни условия

5.4.1 Установените в ЕС предприятия са изправени пред силна международна конкуренция, както на вътрешния пазар на вносни продукти, така и на експортните пазари. Освен това силно различаващите се условия в рамките на ЕС (напр. по отношение на цените на енергията, условията за получаване на разрешителни за инсталациите/заводите, експлоатационните условия) допълнително затрудняват ситуацията. ЕИСК отправя настойчиво искане към Европейската комисия да гарантира равнопоставена конкуренция в рамките на ЕС и с други страни на международно равнище.

5.4.2 ЕИСК призовава Европейската комисия да осигури конкуренция при равни условия с други страни в международен план.

5.4.3 В заключение, органите, отговарящи за защитата на конкуренцията, следва да отделят много по-голямо внимание на нарушенията, произтичащи от размера на този сектор спрямо този на неговите клиенти, в частност - на доставчиците.

### 5.5 Финансиране

5.5.1 Финансовите институции имат важна роля за постигане на целите на индустриалната политика чрез рисковете, които поемат или отказват да поемат, и чрез степента на своята достъпност. Финансовата криза, която помрачи прогнозите за реалната икономика от края на 2008 г., засегна и металообработвателния отрасъл. Въпреки че търсенето на кредити при неблагоприятните икономически условия през 2009 г. беше относително слабо, подемот през 2010 г., който е по-силен от предвиденото, все по-често води до недостиг на финансови средства за предприятията, тъй като търсенето на кредити се повишава. Подобен недостиг се усеща по-силно от МСП, които почти изцяло зависят от финансиране от страна на банките. Металообработвателният отрасъл, в който дялът на МСП е висок, изпитва затруднения, които заплашват да прераснат в критична ситуация.

5.5.2 Банките не се страхуват да поемат рискове при инвестиции в хедж фондове и други ценни книжа, но не са склонни да поемат риск, когато става дума за основната им дейност - да финансират реалната икономика. Важно е да се подчертае, че финансовият сектор следва да бъде средство за постигане на определена цел. В настоящата конюнктура банковият сектор се подготвя за прилагането на Директивата на ЕС за капиталовите изисквания, която ще наложи на банките допълнителен натиск за намаляване на задлъжнялостта и по-рестриктивни разпоредби относно поемането на рискове. Необходима е по-внимателна проверка на актовете, за да се избегнат отрицателни странични ефекти по отношение на наличието на кредити за целия сектор.

5.5.3 ЕИСК би приветствал един по-силен акцент върху необходимостта от осигуряване на механизми за ликвидност на производствените предприятия, по-специално на МСП в този сектор. Това би могло да породи добри практики в цяла Европа.

5.5.4 Металообработвателната промишленост е сектор с голямо значение за европейския износ. ЕИСК би приветствал мерки за подкрепа на развитието на неговия потенциал, по-специално в областта на увеличаването на износа. Някои от

тези мерки несъмнено следва да се отнасят до подобряване на достъпа на предприятията до финансови ресурси и до експортни кредити.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Staffan NILSSON

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Последиците от кризата с държавния дълг за управлението на ЕС“ (становище по собствена инициатива)**

(2011/C 51/03)

Докладчик: г-н СМУТН

На 29 април 2010 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Последиците от кризата с държавния дълг за управлението на ЕС“.

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 7 септември 2010 г.

С оглед обновяването на мандата на Комитета Пленарната асамблея реши да гласува становището на пленарната сесия през октомври и определи г-н СМУТН за главен докладчик съгласно член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 Кризата с държавния дълг – предизвикана от финансовата и фискалната криза – застрашава самото съществуване на Икономическия и паричния съюз и изисква ефективни финансови, икономически и политически реакции. Тя ясно показва недостатъците на Пакта за стабилност и растеж като механизъм за осигуряване на фискална отговорност в държавите-членки.

1.2 ЕИСК поддържа действията, предприети до момента от Съвета и ECOFIN за подкрепа на държавите-членки във финансови затруднения чрез Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) и Европейския фонд за финансова стабилизация (ЕФФС). Това е временно решение, но то може да създаде основата за по-трайна процедура и рамка за финансова подкрепа при определени условия посредством създаването на истински европейски валутен фонд. Би могло също да се разгледа създаването на европейска агенция за управление на държавните дългове, която да издава европейски облигации.

1.3 За да не се излагат на риск целите на Европейската програма за икономическо възстановяване, ЕИСК препоръчва да се въведат планове за намаляване на държавните дългове в еврозоната с цел гарантиране на икономическата и паричната стабилност в зоната в съответствие с посочените в съобщението на ЕК „Европа 2020 – Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ цели за икономическо възстановяване и заетост, които са сериозно засегнати от кризата.

1.4 От кризата с дълга могат да се извлекат много поуки за бъдещото управление на ЕС. Първоначалните предложения на работната група по икономическа политика по въпросите на надзора и санкциите представляват стъпки в правилната посока. Все пак, ЕИСК е на мнение, че санкциите следва да се придружават от по-силна европейска солидарност при управ-

лението на държавните дългове, но Комитетът констатира, че все още липсва официален механизъм за справяне с неизпълнението на задължения във връзка с държавния дълг. Това остава структурна слабост в устройството на Икономическия и паричния съюз (ИПС), на която политиките следва да обърнат внимание. Желателно би било санкциите да са както от политическо, така и от икономическо естество, за да се избегне допълнителното увеличаване на дълга на съответните страни.

1.5 Голяма част от вината за кризата с държавния дълг може да се припише отчасти на безотговорната фискална политика на някои държави-членки, а отчасти и на непредпазливото отпускане на банкови кредити, които създадоха балон в строителството и управлението на активите, и до известна степен на спекулативната дейност на агенциите за кредитен рейтинг. Масираното предоставяне на помощ за банките в някои държави-членки и произтеклата от това уязвимост на глобалната финансова система също допринесоха съществено за кризата. За в бъдеще са необходими ефективни реформи на банковото дело в световен мащаб, за да се предотвратят повторни прояви на такова поведение.

1.6 ЕИСК се надява, че мерките за укрепване на европейското икономическо управление, въвеждането на които ще започне през януари 2011 г. с европейския семестър и посредством подобрата координация на икономическите политики на държавите-членки<sup>(1)</sup>, ще имат за цел запазването на работните места в Европа, които са сериозно застрашени от кризата.

1.7 Все пак ЕИСК смята, че поне за страните от еврозоната координирането на икономическите политики само по себе си не е достатъчно, а е необходима истинска обща икономическа политика, така както е необходимо, поне в първата фаза, да се координира бюджетната политика.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 367: „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“.

## 2. Предистория на кризата – фискалните политики в основата на Икономическия и паричния съюз

2.1 Фискалната дисциплина е един от основните елементи на макроикономическата стабилност и това се отнася в още по-голяма степен за паричен съюз като еврозоната, изграден от суверенни държави, които си запазват отговорността за своите фискални политики. В еврозоната вече не съществуват национални парични политики и политики на обменните курсове, с които да се реагира на специфични за отделните страни сътресения. Следователно фискалните политики са единствените средства за маневриране, но те могат по-добре да отговорят на такива сътресения, ако изхождат от стабилна позиция.

2.2 Бяха въведени няколко механизма и мерки за гарантиране на разумни фискални политики и за ограничаване на рисковете за стабилността на цените. Тези мерки се основават на членове 121, 123, 124, 125 и 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и включват Пакта за стабилност и растеж (в съответствие с членове 121 и 126), процедурата във връзка с прекомерния дефицит (член 126), забраната за паричното финансиране (член 123), забраната на привилегиран достъп до финансови институции (член 124) и клаузата за непредоставяне на помощ при затруднения (*no-bail-out*) (член 125).

2.3 Основното правило на бюджетната политика, залегнало в Договора, е, че държавите-членки трябва да избягват прекомерния държавен дефицит. Основата за постигане на съответствие с него е, че държавите-членки трябва да спазват ограничение за годишния общ държавен дефицит до 3 % от БВП и да задържат brutния държавен дълг като дял от БВП на равнище по-ниско или равно на пределна стойност от 60 %.

2.4 При извънредни обстоятелства временно превишаване на дефицита над пределната стойност може да не се разглежда като прекомерно, при положение че се запази близо до ограничението. Решението за това дали дадена държава-членка се намира в ситуация на прекомерен дефицит се взема от Съвета по икономически и финансови въпроси, който действа по препоръка на Европейската комисия. Ако Съветът реши, че дадена държава-членка се намира в ситуация на прекомерен дефицит, процедурата за прекомерния дефицит описва мерките, които трябва да бъдат взети. Това в крайна сметка може да доведе до налагане на санкции за засегнатата държава.

2.5 Смисълът на Пакта за стабилност и растеж е да гарантира, че винаги се следват разумни бюджетни политики. Пактът задължава държавите-членки да се придържат към средносрочните цели на техните бюджетни позиции „близки до баланс или с наличие на излишък“, както е определено в специфичните за всяка страна съображения. Смята се, че доближаването до тази позиция позволява на държавите-членки да се справят с нормалните циклични флукутации, без да нарушават референтната стойност за държавния дефицит в размер на 3 % от БВП. В действителност концепцията в основата на Пакта за стабилност и растеж и неговото функциониране се различават твърде много. Неотдавна Европейската централна банка (ЕЦБ) направи следния коментар:

„Все пак спазването от отделните държави-членки на бюджетните разпоредби на Договора от Маастрихт и Пакта за стабилност и растеж не беше еднакво навсякъде. Нарушенията на референтната стойност за държавния дефицит в размер на 3 % от БВП имаха многократно и постоянно проявление в някои страни, което води до заключението, че поне в тези случаи прилагането на Пакта не е било достатъчно строго и е липсвала политическа воля. В различни степени в отделните страни отклоненията от фискалните планове бяха предизвикани от твърде оптимистични прогнози за растеж, преразглеждане на данни *ex post*, по-големи от очакваните колебания в приходите и системни отклонения в разходната част.“ (Десет години Пакт за стабилност и растеж, статия от месечния бюлетин на ЕЦБ, октомври 2008 г.)

2.6 Очевидното нарушаване на спазването на фискалните правила, които са в основата на ИПС, предхожда настоящата световна финансова криза, но може да се твърди, че рискът от неизпълнение на задълженията във връзка с държавния дълг в рамките на паричния съюз представлява втора фаза на кризата. След десетилетие, или дори повече, на растеж на лесни кредити, които доведоха до жилищния и строителния балон, последвалите икономически сътресения в някои държави-членки доведоха до спираловидно нарастващи проблеми с дълга. Има известна ирония в това, че по време на банковата криза правителствата на Гърция, Испания и Португалия не трябваше да предприемат финансирани с пари на данъкоплатците мерки за спасяване на своите банкови системи, а сега техните затруднения с държавния дълг застрашават да дестабилизируют банки в целия ЕС. Това илюстрира факта, че финансираната с пари на данъкоплатците помощ за банките не е била главната причина за нарастването на публичния дълг.

2.7 По време на банковата криза често се твърдеше, че някои банки са „прекалено големи, за им се позволи да фалират“. Сега за държави-членки, които се борят с нарастващ държавен дълг, се казва, че са „твърде важни, за да се допусне да спрат да изпълняват задълженията си“. Точно както необходимостта да се подпомогнат провинилите се банки беше приета болезнено от данъкоплатците, сега на свой ред международните пазари на облигации изискват дори още по-болезнено адаптиране на публичните финанси на някои държави-членки. Несигурността, която създаде въпросът за неизпълнението на задълженията във връзка с държавния дълг, започна да разклаща и самото евро и породила страхове, че това може да засегне редица държави-членки на еврозоната.

2.8 Кризата с държавния дълг е криза на доверието за ЕС като цяло и за еврозоната в частност. Тя изисква политическо, както и финансово решение. Тази криза повдигна въпроса дали очертаните по-горе фискални мерки за гарантиране на стабилността на единната валута са подходящи или не. С известно право може да се твърди, че Пактът за стабилност и растеж се провали и че сега Европа трябва да изгради нова фискална и парична рамка, която да може по-ефективно да се справя със силно неблагоприятни икономически резултати или дори с фалита на държава-членка. Ако това е така, тогава как би могла да изглежда една подобна рамка?

### 3. Алтернативни фискални и парични рамки

3.1 През последните месеци както в политическата теория, така и в прилагането на политиките се наблюдават редица процеси на развитие. Едно интересно предложение, направено с цел справяне с кризата с държавния дълг и въпроса за изпълнението на задълженията, свързани с дълга, е създаването на Европейски валутен фонд (ЕВФ) <sup>(2)</sup>. Идеята, която стои зад това предложение е аргументът, че Международният валутен фонд (МВФ) няма опит как да реагира на заплахата от неизпълнение на задълженията във връзка с държавния дълг от страна на държава-членка на паричен съюз и че ЕС би разполагал с по-силни механизми за привеждане в изпълнение, ако съществуваше ЕВФ.

3.2 Идеята за Европейски валутен фонд следва да се разглежда като аналогична на онези политически реакции на неотпаднашната финансова криза, при които целта на политиката беше да предотврати фалита на големи финансови институции. След като ЕС постепенно се възстановява от банковата криза, политическият дебат се съсредоточа върху реформите, които ще позволят регулираното неизпълнение на задълженията на финансовите институции и самофинансирането на фондове за възстановяване на по-големите банки с ликвидни затруднения. С други думи, след като стабилизираха финансовите системи, европейските политици сега се концентрират върху гарантирането на това, че в бъдеще финансовите институции, а не данъкоплатците, ще поемат най-голямата тежест по време на кризи. Предложенията за реформа на банките включват по-високи коефициенти за капиталова адекватност, по-строг надзор, намаляване на премиите за банковите служители и съевременно изготвяне на „завещания“ за действия в случай на фалит (т.нар. „living wills“). По отношение на ИПС, за да се защити единната валута, системата трябва също да бъде засилена, за да се справя с нестабилността, предизвикана от неизпълнение на задълженията или фалит на някоя от неговите държави-членки.

3.3 Застъпниците на ЕВФ твърдят, че той съответства на идеята за засилено сътрудничество, заложена в Договора, и така няма да бъде необходимо да се изменя Договорът. Учреденият по подходящ начин ЕВФ ще бъде насочен към слабостите на структурата на ИПС, предизвикани от настоящия провал на Пакта за стабилност и очевидната липса на надеждност на клаузата за непредоставяне на помощ при парични затруднения.

3.4 Как ще бъде финансиран един такъв фонд? За да се сведе до минимум проблемът с моралния риск, пред който са изправени Германия и Франция при съфинансиране на пакета от спешни мерки за Гърция, само страните, които нарушават критериите от Маастрихт, ще допринасят за ЕВФ. Размерът на вноските им ще се определя според две правила:

— 1 % годишно от размера на „прекомерния дълг“, който се определя като разлика между действителното равнище на държавния дълг (в края на предходната година) и ограничението от Маастрихт за 60 % от БВП. За Гърция с дълг в размер на 115 % от БВП това би означавало вноска в ЕВФ, равняваща се на 0,55 %.

<sup>(2)</sup> Предложението е представено подробно в D. Gros and T. Mayer, „How to deal with sovereign debt default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund.“ („Как да се справим с неспазването на задълженията, свързани с държавния дълг: Към Евро(пейски) валутен фонд“), Policy Brief № 202, Centre for European Policy Studies, май 2010 г. Много от аргументите в настоящия документ са почерпени от този задълбочен труд.

— 1 % от прекомерния дефицит, т.е. размера на дефицита за дадена година, който надвишава ограничението от Маастрихт от 3 % от БВП. За Гърция дефицит в размер на 13 % от БВП ще повиши вноската в ЕВФ с 0,10 % от БВП.

За 2009 г. общата вноска на Гърция би била 0,65 % от БВП – значително по-малко от исканите сега бюджетни съкращения.

3.5 Освен това, за да изпълни всички изисквания, ЕВФ ще може да заема средства на пазарите, така че да разполага с достатъчни ресурси в допълнение към събраните вноски. ЕВФ може да се намесва, за да окаже финансова подкрепа, като предоставя част от авоарите си или като предоставя гаранции по емисии на държавен дълг на дадена държава-членка. Представа за функционирането на предложени механизъм за събиране на средства дава фактът, че погледнато ретроспективно, ако той беше въведен при създаването на ИПС, ЕВФ щеше да е натрупал резерви в размер на 120 милиарда евро от създаването на ИПС. Тези средства, в съчетание с подходящи равнища на заеми, договорени на паричните пазари, ще бъдат достатъчни, за да се финансира спасяването на която и да е от по-малките държави-членки на еврозоната.

3.6 По отношение на привеждането в изпълнение, ЕС разполага с редица възможности като спиране на средствата от структурните фондове, оттегляне на гаранции по ново финансиране или дори изключване на страната от валутния пазар на еврозоната. Тези санкции ще се използват постъпателно, тъй като всяка една поотделно оказва значителен икономически натиск върху държавите-членки, които не прилагат предварително договорени програми за реформа.

3.7 Едно от изтъкваните предимства на предложени ЕВФ е, че той може да се справи със системно неизпълнение на задълженията на държава-членка на еврозоната, която не спазва условията на програма за реформа. В сравнение с несигурността на реструктурирането на дълга на международните пазари за облигации ЕВФ може да предложи на притежателите на държавен дълг на държава-членка, която не изпълнява задълженията си, да заменят този дълг при стандартна намалена ставка срещу искания спрямо ЕВФ. По този начин нарушението, предизвикано от неизпълнението на задълженията, ще бъде ограничено, и загубите, които финансовите институции понесат, също ще бъдат намалени.

3.8 Поддръжниците на ЕВФ твърдят, че той предоставя важни предимства пред обичайното прибавяне до намесата на МВФ. ЕВФ би могъл да поеме ръководството в ситуация на регулирано неизпълнение на задълженията, което ще сведе до минимум разпространението на негативните отрицателни последици на пазарите на облигации и на другите финансови пазари. След извлечените поуки от банковата криза политиката би трябвало да спомага не само за предотвратяване на бъдеща криза, а и за подготовката за такава криза. Това се отнася и за криза с държавния дълг. Когато настоящата криза отmine и дори това вече да се е случило, Европа трябва да се подготви за нейното повторение.

3.9 Друга група интересни идеи се фокусират върху противоречието между необходимостта от европейско икономическо възстановяване и намаляване на дълга. Анализите показват, че фискалните ограничения на критериите от Маастрихт и Пакта за стабилност и растеж са имали задържащ ефект върху икономическия растеж в сравнение със САЩ и с Обединеното кралство<sup>(3)</sup>. Иронията е, че финансовата криза започна в САЩ и там политическата реакция се състоеше в изключително силен антициклически фискален и паричен импулс. Макроикономическата политика на еврозоната пострада от инерцията, дължаща се на политическото предпочитание към парична стабилност, а не към растеж. Това е разбираемо в контекста на изграждането на доверие в единната валута и в ЕЦБ, но сега би могло да се разглежда като потенциално препятствашо икономическото възстановяване. Наистина би могло да се твърди с известно основание, че облекчаването на изискванията на Пакта за стабилност и растеж би допринесло за стимулиране на икономическото възстановяване и за края на кризата с дълга.

3.10 Твърди се, че всяка политическа или институционална реакция на кризата с държавния дълг следва да подхожда към въпросите на намаляването на дълга, без да наврежда на целите на Европейската програма за икономическо възстановяване. Един от възможните пътища за постигането на такова действие е процесът на намаляване на дълга да се съчетае с експанзия на инвестициите, за да се противодейства на дефлационните въздействия на намаляването на дълга. Това предложение се основава на Бялата книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта на Delors от 1993 г., а централният му елемент е възможността за прехвърляне на дълг. Така пропорционална част от държавния дълг на всяка държава-членка би била превърната в облигации на Европейския съюз. Все пак прехвърлянето би задължило държавите-членки да обслужват своите дялове държавен дълг в еврооблигации. Следователно то няма да доведе до отписване на дълг, нито ще увеличи заемите на държавите-членки, изправени пред затруднения във връзка с дълга; то може по-скоро да намали разходите за обслужване на частта, превърната в еврооблигации. Поддръжниците на това предложение твърдят, че то би могло да се впише във вече съществуващи насоки на Договора. Освен това също така се предлага, успоредно с прехвърлянето на дълг, заемите от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и националните финансови институти да се разширят, с цел да се финансира Европейската програма за икономическо възстановяване и да се смекчи свиването на доходите и търговията в резултат на агресивното намаляване на дълга<sup>(4)</sup>.

3.11 Официалният отговор на кризата с дълга беше формулиран след извънредното заседание на Съвета на 9 май 2010 г. Той включва създаването на Европейски механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) въз основа на член 122, параграф 2 (извънредни обстоятелства) от ДФЕС и на междуправителствено споразумение на държавите-членки от еврозоната. ЕМФС разполага с 60 милиарда евро и работи при условия,

подобни на тези на МВФ. Освен това беше създадено дружество със специална цел (*Special Purpose Vehicle*), което по-нататък ще се нарича Европейски фонд за финансова стабилизация (ЕФФС). Дружеството със специална цел ще действа в продължение на три години и ще разполага с до 690 млрд. евро за подкрепа на държави от еврозоната, които срещат извънредни финансови затруднения. В допълнение към това Европейската централна банка (ЕЦБ) започна да интервенира на пазарите на облигации, изкупувайки държавен дълг на правителства във финансово затруднение.

3.12 Съществуват няколко важни аспекта на тези нови мерки. Първо, те не са евтина опция за финансиране; всички лихви и главници по заемите ще се изплащат от съответната държава-членка чрез Комисията. В този смисъл ЕМФС не означава предоставяне на помощ на дадена държава-членка и поради това е съвместим с член 125. Второ, ЕМФС и ЕФФС представляват кредитни, а не бюджетни линии, и поради това остават в рамките на решението за „собствените ресурси“. Трето, ЕФФС ще бъде оперативен за период от три години, но въздействието му може да продължи и още няколко години повече, ако той емитира облигации с по-късен падеж. Четвърто, предвижда се ЕФФС да емитира облигации, които ще бъдат гарантирани до 120 % от държавите-членки; намерението е тези облигации да бъдат с рейтинг AAA, благодарение на което разходите по обслужването<sup>(5)</sup> им да се сведат до минимум. Накрая, ЕМФС представлява реално доказателство, че солидарността в ЕС остава основната опора на ИПС.

3.13 Степента, в която предложенията относно ЕМФС са ефективни с оглед на настоящата криза с дълга, ще стане ясна през следващите месеци и ще зависи от степента, в която отделните държави-членки ще предприемат фискалните промени, искани от ЕС и МВФ. ЕС отново потвърди желанието си за затягане на финансовата дисциплина и за създаване на постоянна рамка за преодоляване на кризи. Последното породило спекулации, че ЕМФС и ЕФФС биха могли да станат постоянно действащи, но това би било трудно осъществимо, тъй като ще изисква единодушното одобрение на всички държави-членки. Липсата на съществени предложения за справяне с евентуално неизпълнение на задълженията във връзка с държавния дълг предполага, че политиките няма да допуснат такава възможност. Въпреки че е напълно разбираемо, това не премахва напълно потенциала за такова неизпълнение.

#### 4. Поуки, които трябва да се извлекат

4.1 Става ясно, че кризата с дълга е могла да бъде избегната, ако в държавите-членки и в ЕС е имало по-добро управление, и е задължително да не се повтарят миналите слабости в управлението. За тази цел работната група за координиране на икономическата политика обяви поредица от мерки за затягане на бюджетния надзор в съответствие с Пакта за стабилност и растеж. Тези мерки се отнасят до взаимния контрол върху проектобюджетите на държавите-членки, по-ранното прилагане

<sup>(3)</sup> Вж. Fitoussi, J.P. и F. Saraceno: Europe: „How deep is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors Behind Diverging Performances“ („Колко дълбока е кризата? Политически отговори и структурни фактори зад различията в резултатите“) Journal of Globalisation and Development. Том 1 кн. 1, Berkeley Electronic Press. 2010 г.

<sup>(4)</sup> За подробно описание на това предложение вж. Holland, S.: „A European Monetary Fund, Recovery and Cohesion“ („Европейски валутен фонд, възстановяване и сближаване“) в Insight, <http://www.insightweb.it/web/node/136> (последно влизане на 10.6.2010 г.).

<sup>(5)</sup> На 21 септември 2010 г. всяка от главните агенции за кредитен рейтинг заяви, че няма да определя кредитен рейтинг AAA на дълг, емитиран от ЕФФС.

на санкции във връзка с 3- и 60-процентния праг на дълга, започването на процедура при прекомерен дефицит, ако намаляването на дълга не се извършва достатъчно навреме, и по-голямата независимост на националните статистически институти от съответните национални правителства.

4.2 Ролята и поведението на главните агенции за кредитен рейтинг по време на финансовата криза и кризата с дълга бяха, меко казано, съмнителни <sup>(6)</sup>. Канцлерът г-жа Меркел предложи създаването на нова независима Европейска агенция за кредитен рейтинг, която би допълнила съществуващите три големи агенции <sup>(7)</sup>. Също така беше предложено на Евростат да се дадат правомощия да публикува рейтинги на публичните финанси на държавите-членки. Ако Евростат разполагаше с такива правомощия, може би щеше по-рано да подаде предупреждения за гръцката криза с дълга <sup>(8)</sup>.

4.3 Комисията беше критикувана за липсата на бдителност и проактивност в гарантирането на качеството на националните данни за публичните финанси. Този въпрос се отнася до по-широките теми за надзора, контрола и съответствието, които са в основата на провала на механизмите на Пакта за стабилност и растеж. Всяко решение с по-дългосрочна перспектива следва да подходи ефикасно към тези въпроси.

4.4 Докато в Гърция, Испания и Португалия предоставянето на помощ на банките не беше гарантирано с пари на данъкоплатците, на други места в ЕС и в САЩ мащабът на тези гаранции допринесе за безпрецедентно силен натиск върху пазарите на държавни облигации и усили кризата. От решаващо значение е да се извършат ефективни реформи на световната банкова система, за да се предотврати повторно възникване на такава финансова, икономическа и социална нестабилност.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

<sup>(6)</sup> За цялостен преглед на недостатъците на агенциите за кредитен рейтинг вж. U.S. Securities and Exchange Commission (Американската комисия по ценни книжа и фондови борси) „Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies“ („Обобщен доклад за проблемите, открити от служителите на комисията при проверките на избрани агенции за кредитен рейтинг“), <http://www.sec.gov/news/studies/2008/craexamination070808.pdf> (последно влизане на 10.6.2010 г.).

<sup>(7)</sup> Според *Irish Times* германската канцлерка е казала, че новата агенция „естествено няма да бъде политически зависима“, но „ще действа в духа на устойчивата икономика, която не е толкова краткосрочно ориентирана“. *Irish Times* от 21 май 2010 г.

<sup>(8)</sup> По време на нашето посещение в Евростат бяхме информирани, че Евростат многократно е отправял своевременни предупреждения за високия гръцки дефицит, но никой не се е вслушал в тях.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Трансатлантическите отношения и популяризирането на европейския социален модел в международен мащаб“ (становище по собствена инициатива)**

(2011/С 51/04)

Докладчик: г-жа ВАТУТ

На 14 юли 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:

*„Трансатлантическите отношения и популяризирането на европейския социален модел в международен мащаб“*

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 септември 2010 г.

Предвид обновяването на състава на Комитета, пленарната Асамблея реши да се произнесе относно това становище на пленарната сесия през октомври и определи г-жа Ватут за главен докладчик, съгласно член 20 на Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г. Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 110 гласа „за“, 34 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя идеята за постепенната интеграция на свободния евро-атлантически пазар и изразява желание за задълбочаване на евро-американските отношения и по-специално за акцентирание върху социалния аспект, за да се предвидят последиците от завършването на икономическата трансатлантическа интеграция, така че двете общества – американското и европейското – да извлекат еднаква полза от нея и заедно да станат по-конкурентоспособни, особено пред нововъзникващите икономики.

1.2 Предвид факта, че социално-икономическите достижения, известни под общото название „европейски социален модел“ (ЕСМ), представляват уникална система в световен мащаб, която служи за основа на едно плодотворно развитие<sup>(1)</sup>, а в настоящата световна криза и за мощно средство за смекчаване на последиците от кризата за засегнатите групи от населението, ЕИСК припомня, че страните по Договора от Лисабон са избрали да популяризират този модел, и желае в рамките на трансатлантическия диалог да се развие легитимността на:

- 1) европейската идентичност,
- 2) ценностите и културата на Европа, включващи опазването на околната среда,
- 3) ЕИСК, който представлява чрез своите членове организираното гражданско общество на ЕС.

1.3 Системите за колективна социална защита, обществените услуги, социалният диалог са в основата на „европейския

социален модел“. **ЕИСК приканва всички институции на Европейския съюз не само да представляват, но и да популяризират при всякакви обстоятелства и особено в рамките на трансатлантическия диалог този модел, на който се осланят техните граждани.**

1.3.1 Поставянето на социалния аспект на общо основание сред приоритетите на ЕС би дало възможност на европейците да са на предна линия и бъдат по-добре подготвени, за да направят това в рамките на съществуващия диалог, в ТИС, както и в TALD<sup>(2)</sup>.

1.3.2 За да може социалните ценности на ЕС да бъдат по-добре познати в САЩ и по-доброто разбиране между двата бряга на Атлантика да доведе до сближаване на социалните им интереси и за повече социално разбиране, ЕИСК желае Европейският съюз да разпространи информация за ЕСМ сред американското гражданско общество. ТИС и TALD биха могли да бъдат фактори в това отношение. ЕИСК смята, че за да се „популяризира“ ЕСМ<sup>(3)</sup>, е необходимо по-осезаемо присъствие на ЕС в САЩ.

1.4 ЕИСК препоръчва, освен нови финансови разпоредби за евро-атлантическата зона, да бъдат изготвени и общи стандарти за агенциите за кредитен рейтинг и нови правила на конкуренция, които да зачитат в по-голяма степен интересите на гражданите. Той очаква от ЕС да възприеме твърди позиции, които да гарантират равнището им на живот, а от трансатлантическия диалог – да развие способност да се вслушва в мненията на гражданските общества на двата бряга.

<sup>(1)</sup> Доказва го нарастването на БВП на държавите-членки след създаването на ЕС. Виж и бележка под линия 6.

<sup>(2)</sup> ТИС – Трансатлантически икономически съвет, TALD – Трансатлантическия диалог в областта на труда

<sup>(3)</sup> ОВ С 309, 16.12.2006 г. стр. 119–125.

1.5 Целта е да се придаде стойност на диалога на организирани граждански общества и на този в трудовата сфера, както на вътрешно равнище, така и в рамките на отношенията с представителите на предприятията, като се започне от съществуващите евро-американски органи. Европейската комисия, която увеличи помощта си за диалога от 600 000 на 800 000 евро за периода 2011-2012 г., би могла да улесни този процес. **ЕИСК заявява готовността си да участва заедно с американските си партньори в структурирането на евро-американски съвет на гражданското общество.** Трябва да се намерят пътищата между двете граждански общества, за да се чуе думата на работниците и се разработи информацията – консултация, особено по време на този критичен период след финансовия крах през 2008 г. ЕИСК смята, че ако беше имало по-интензивен диалог – граждански и социален – и повече прозрачност, можеше да се избегне кризата, която трае вече три години.

1.5.1 Трансатлантическият диалог трябва да стимулира страните да се учат взаимно и да допринасят конкретно за насърчаването на правата на човека – на политическите и гражданските, но и на икономическите и социалните права. Икономическите и социалните права на гражданите следва да бъдат представени от Европейския съюз в рамките на трансатлантическия диалог като съставна част от неговите собствени позиции.

1.5.2 ЕИСК счита, че диалогът между Европа и САЩ ще се обогати чрез обсъждането на социални въпроси от основно значение за сближаването на обществата от двата бряга, като образование – първоначално и през целия живот, които са национална компетенция, но също и „федерална“ и са толкова необходими за икономиката на услугите, основана на знанието в двете общества. На първо място, за да се създадат работни места и да се повиши жизненият стандарт на европейците, в политическия дневен ред следва да се изтегли по-напред въпросът за продуктивните инвестиции и за иновациите – област, в която Съединените щати са развили способност за творчество и насърчаване далеч повече от Европа.

1.5.3 ЕИСК смята, че съвместно установените показатели биха позволили да се направи оценка и съпоставка на социалната ситуация и тази, свързана с труда, на двете страни, участнички в диалога.

1.6 ЕИСК разглежда въпроса за миграциите като важен за демократичните общества и желае той да бъде част от социалния трансатлантически диалог, в който би могъл да участва и Европейският форум за интеграцията (ЕФИ).

1.7 ЕИСК смята, че трансатлантическият диалог може да ускори осъзнаването на значението на по-голямата устойчивост и на опазването на околната среда и, че така двете граждански общества и техните потребители могат да имат важна роля.

1.8 ЕИСК иска да бъде новатор, като включи в трансатлантическия диалог на институционално равнище представителите

на гражданското общество. Той смята, че в социално отношение в този диалог Европейският съюз най-накрая трябва да стане „европейски“. ЕИСК препоръчва във всички фази на трансатлантическите диалози да се взема предвид социалното измерение.

1.9 Чрез приемането на програма за сътрудничество и създаването на Икономически трансатлантически съвет (ИТС) <sup>(4)</sup>, двете страни се ангажират да ускорят осъществяването на практика на една истинска интеграция за „изграждането на единен трансатлантически пазар до 2015 г.“ <sup>(5)</sup>. Съществуват многобройни пречки, по-специално законодателни, но целта е обявена и ЕИСК желае да изпревари събитията, за да се увери, че историческият европейски избор, който оформи своя социален модел <sup>(6)</sup>, няма да изчезне. Европейското и американското общество, които си приличат по стойностите, на които се опират, не се интегрират лесно в социално отношение. Ако европейците признават необходимостта от адаптиране на някои аспекти на този модел поради днешната икономическа криза, то е, за да съхранят по-добре неговите принципи в дългосрочен план.

## 2. Икономическа интеграция

2.1 Съединените щати са двигателят на северноамериканския комплекс, създаден със Споразумението НАФТА. Държавите-членки на Европейския съюз и Съединените щати произвеждат общо 60 % от световния БВП, като делът им от световната търговия е 40 %, а от преките инвестиции – 62 %. От двете страни 7 милиона работни места зависят от трансатлантическите отношения.

2.2 В проучване <sup>(7)</sup>, публикувано преди всяка от страните по споразумението да навлезе в кризата, ОИСР считаше, че пълната интеграция на двете икономики би могла да създаде 3 % растеж за всеки от партньорите, като осигури икономическо лидерство на двамата партньори спрямо всички останали страни в света.

2.3 ЕИСК смята, че кризата би могла да преобрази евро-американските отношения и че спешно трябва да се насърчи, в рамките на ТИС и на TALD, обсъждане на моделите от социалните партньори. Кризата може би ще забави интеграцията и ще остави време за съвместно изследване на области като

<sup>(4)</sup> Споразумение, подписано в Белия дом между G.W.Bush, A. Merkel и J.M. Barroso.

<sup>(5)</sup> ЕП, Резолюция „Състояние на трансатлантическите отношения след изборите в САЩ“, 26 март 2009 г.

<sup>(6)</sup> Европейски социален модел, припомняне: вж. преамбюла на Договора от Лисабон: „КАТО ПОТВЪРЖДАВАТ, че зачитат основните социални права, определени в Европейската социална харта, подписана в Турин на 18 октомври 1961 г., и Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г.“; вж. ДЕС, членове 3, 6, 32; вж. ДФЕС, член 9 и дял X; вж. Договора от Лисабон – Харта на основните права, членове 28, 34, 35, 36.

<sup>(7)</sup> ОИСР, Департамент по икономически въпроси, 2005 г. „Ползите от либерализацията на пазарите на продукти и намаляването на бариерите пред търговията и международните инвестиции: случаят на Съединените щати и Европейския съюз“.

например ползата от институциите за диалог, които не се срещат често в Съединените щати, или въпросът за имиграцията, който и двата блока трябва да решат в обществен аспект и във връзка със заетостта, като временна мярка срещу застаряването на населението (работна ръка в резерв).

2.4 Всеобщо е мнението, че плановете за икономическо възстановяване на Европейския съюз и на Съединените щати не са сравними, но че последиците от тях и в двата случая са еднакви, а именно че се задълбочават дефицитите в публичните бюджети, увеличават се наемите на публичния сектор и се наблюдава нарастване на исканията за контрол и на тези за пренасочване на преразпределението на благата. Тези прилики и разлики биха могли да бъдат разгледани в рамките на диалога в TALD и в двустранната консултативна структура, която предстои да бъде създадена.

2.4.1. Последиците от кризата се обсъждат на високо равнище (срещи на върха ЕС/САЩ), а така също и редица други теми в рамките на текущите диалози между Комисията и нейните партньори от американската администрация и нейните агенции от областта на финансите, икономиката и националните пазари. В Европа гражданското общество страда от липса на регулиране на банковите практики и на агенциите за кредитен рейтинг<sup>(8)</sup> и от липсата им на прозрачност. Нещо повече – то плаща разходите по плановете за икономическо възстановяване и докато една от целите на договора е „да се популяризира икономическият и социален прогрес“ на европейските народи, все повече намалява социалната защита на гражданите, която се счита за твърде скъпоструваща. Финансовите системи се провалиха и причиниха големи щети на реалната икономика. Те създадоха допълнителни затруднения на социалните системи, чиито трудности и бездруто се дължат на липсата на растеж и работни места. Като разбира, че протекционизмът не е синоним на работни места, ЕИСК се обявява за търговия и инвестиции без пречки, при условие че не се забравят социалните права. Но възстановяването на доверието е приоритетно и трябва да стане чрез ново и интелигентно регулиране на финансовите пазари. ЕИСК счита също за приоритетно в трансатлантическия диалог насърчаването на социалното измерение в икономиката и търговията. ЕИСК желае представителите на Европейския съюз в трансатлантическите диалози, в ролята си на представители на гражданите, да продължават да гарантират популяризирането на европейския социален модел в областта на икономиката и търговията. Комисията, от своя страна, спазва договора и гарантира практическото прилагане на неговите разпоредби.

2.4.2. ЕИСК смята за целесъобразно да се засилят икономическите връзки между двата бряга на Атлантика и да се установи икономическа солидарност между държавите-членки на ЕС. Според него тези два елемента биха благоприятствали възстановяването на растежа и развитието на икономиката, както и

развитието на европейския социален елемент. Така европейците има с какво да се занимават в рамките на диалога на гражданските общества.

2.5 Гражданите не познават добре проекта за интеграция на трансатлантическия пазар<sup>(9)</sup>. При опита за северноамериканска интеграция НАФТА беше отделено незначително място на социалните и екологичните аспекти, но липсваше стремеж за насърчаване на заетостта в отделните страни. Необходимо е да се направи оценка: в САЩ, Канада и Мексико състоянието на околната среда се е влошило, заплатите са намалели, а работните места са делокализирани в Китай. От своя страна, европейската интеграция сама по себе си доведе до забогатяване (увеличаване на БВП), но и до затваряне на мини и корабостроителници, до закриване на металургичната и на текстилната промишленост, до реструктуриране на цели отрасли като риболова, селското стопанство и автомобилостроенето. Но още от времето на Общия пазар бяха осигурени някои компенсации. ЕИСК желае да се действа в перспектива и да се води диалог във връзка с последиците от текущата интеграция – екологични (например ГМО) и социални. Някои вече се усещат – работни места в киното, защита на личните данни в международната банкова система SWIFT.

### 3. Възможните последици от трансатлантическата интеграция

3.1 Икономическите и търговските структури на ЕС и на САЩ са доста сходни. Първият очакван ефект би бил по-скоро засилване на конкуренцията, което ще се отрази не толкова върху разходите, колкото върху количеството, качеството и диференциацията на продуктите. Обменният курс на долара дава възможност на износа на САЩ да възвърне конкурентоспособността си. В САЩ лихвените проценти са ниски, а Федералният резерв реагира по-бързо, отколкото ЕЦБ. При отсъствието на радикална промяна, евро зоната понастоящем не би имала необходимия капацитет за реакция, за да се развива в един обширен трансатлантически пазар.

3.2 Интеграцията би могла да окаже въздействие върху разходите и условията на труд, да увеличи несигурността, улеснена от нарасналата гъвкавост на пазара на труда, като ограничаването на заплатите е по-силно, делокализациите – по-интензивни в рамките на една стратегия за конкурентна дезинфлация. Европейците се опасават, че този натиск ще доведе до занижаване на техните социални, здравни и екологични стандарти, и ще се отрази върху равнището им на заетост и върху жизнения им стандарт, докато интеграцията би трябвало да бъде в полза и на двете страни. Подобряване на икономическите показатели и увеличаване на производителността са част

<sup>(8)</sup> Глава 1, ОВ С 277 от 17.11.2009, стр. 117-124.

<sup>(9)</sup> Този проект, представен през март 1998 г. съвместно от комисарите Leon Brittan (външна търговия), Martin Bangemann (промишленост и телекомуникации) и Mario Monti (вътрешен пазар), се отнася до отношенията ЕС/САЩ в четири области: - зона за свободна търговия за услугите; - премахване на техническите бариери пред търговията, по-специално чрез споразумения за взаимно признаване; - либерализация на обществените поръчки, интелектуалната собственост и инвестициите; - евентуално, постепенното премахване на митата върху промишлени продукти до 2010 г. Този срок беше удължен до 2015 г.



от решенията, но част от хората, изгубили работата си, няма да си я възвърнат. Държавите-членки, които успяха да се възстановят след войната благодарение на силен вътрешен социално-икономически консенсус, вече изпитват напрежения, произтичащи от различията в съответните им системи, които от май 2010 г. особено се ожесточиха поради спекулата с общата им валута..

3.3 С оглед на увеличаващата се разпокъсаност на производствените процеси<sup>(10)</sup> нововъзникващите икономики биха могли да се окажат най-печеливши от изграждането на трансатлантическа интеграция, като се засили конкуренцията между двете най-големи икономики в зоната на ОИСР. Според ЕИСК това е една от темите, които трябва да бъдат обсъдени приоритетно в рамките на трансатлантическия диалог.

#### 4. Условия на интеграцията

4.1 Не може да се изгради евро-атлантически блок, ако заинтересованите народи се държат в неведение. Европейският съюз би могъл да действа по демократичен начин и във вътрешен план да придаде стойност на гражданския диалог и на този в трудовата сфера както в създадените за целта евро-американски органи. Европейската комисия би могла да улесни този процес, като отдели още повече средства за него от тези, които неотдавна увеличи<sup>(11)</sup>. ЕИСК заявява готовността си да участва заедно с американските си партньори в структурирането на евро-американски съвет на гражданското общество.

4.2 ЕИСК смята, че в съответствие с Договора от Лисабон трансатлантическата интеграция трябва да бъде предмет на обществена консултация. Ако липсва ясна позиция на институциите, които взимат решения, свързани с популяризирането на европейския социален модел по света, има опасност евро-атлантическата интеграция да разруши европейския „социален пакт“ и поради това трябва да се проведат консултации с обществеността.

4.3 ЕИСК желае като част от трансатлантическия диалог да се развие легитимността на:

- 1) европейската идентичност,
- 2) ценностите и културата на Европа, включващи опазването на околната среда,

<sup>(10)</sup> През последното десетилетие в САЩ продължава дезиндустриализацията, заетостта в производството е намаляла с 30 % , а дялът на САЩ в световната икономика е спаднал от 13 % преди десет години на 9 %. Същевременно делокализирането на производства продължава в ЕС. Относно работното време, вж. проучване на Rones & al, 1997, цитирано в Revue Internationale de l'IREC n° 54-01.2001.

<sup>(11)</sup> През 2009 г. ГД Relex на Европейската комисия отправи покана за представяне на предложения за проекти на гражданското общество, които да насърчават диалога ЕС/САЩ. Отделеният за целта бюджет възлизаше на 800 000 евро.

3) ЕИСК, който представлява чрез своите членове организираното гражданско общество на ЕС.

#### 5. Банкови разпоредби

5.1 Необходими са спешни реформи на глобализираната икономика. ЕИСК изразява съжаление, че реформата на международните финансови институции се извършва толкова бавно, в ущърб на лоялната конкуренция и поддържането на общ социален баланс.

5.2 Съществува спешна необходимост да се работи заедно, за да се изготвят общи стандарти за агенциите за кредитен рейтинг, за да се избегнат отрицателните последици от тяхната дейност<sup>(12)</sup>: те присъждаха високи рейтинги на банките, които създадоха кризата, а сега присъждат ниски кредитни рейтинги на държавите поради дълговете и дефицитите им, дължащи се на спасяването на същите тези банки, за което ще плащат гражданите. Дейността на банките и агенциите за кредитен рейтинг са два въпроса, които гражданските общества от ЕС и САЩ биха могли да обсъдят в рамките на трансатлантическия диалог.

#### 6. Свободи и права на човека

6.1 Някои принципи, въпреки че са общоприети, не се спазват по един и същи начин от двете страни: свободата на пътуване все още не се приема еднакво от всички европейци и американци. Въпросите, свързани с визите, паспортите, проверките за сигурност, следва да се развият в посока към засилена хармонизация въз основа на съвместно определен модел.

6.2 Показателен е примерът със SWIFT<sup>(13)</sup>: в законодателната си резолюция от 11 февруари 2010 г.<sup>(14)</sup> Европейският парламент се противопостави на подновяването на споразумението относно осигуряването от дружество SWIFT обработка и пренос на финансови данни от ЕС към САЩ. Въпросът беше да се даде или откаже пряк достъп до европейските сървъри за целите на проследяването на тероризма. Новите правомощия на ЕП му позволиха да поиска преразглеждане в по-широк контекст на това безразборно пренасяне към САЩ на поверителни данни на европейците относно банковите им операции, което означава *de facto* загуба на техните гаранции и защита, осигурени от законодателствата на държавите-членки и от законодателството на ЕС. Депутатите пожелаха ЕС да уточни виждането си за трансатлантическия пазар в областта на защитата на правата. Предпочетоха да се ориентират към по-„европейска“ система, да засилят ролята на

<sup>(12)</sup> ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 117-124.

<sup>(13)</sup> SWIFT: Society for Worldwide Interbank Financial Communications („Дружество за световни межубанкови финансови комуникации“) – регистрирано по белгийското право американско дружество, което управлява международния обмен на финансови данни между повече от 200 държави.

<sup>(14)</sup> PE (05305/1/2010REV1-C7-0004/2010-2009/0190(NLE). Споразумение SWIFT II, ЕП 8.7.2010 (11222/1/2010/REV1 и COR1-C7-0158/2010-0178-(NLE)).

Европол, да наложат правото на обезщетение на гражданите. Макар че днес гаранциите не са пълни, подписаното на 8 юли 2010 г. споразумение ще се преразглежда всяка година. Това се доближава до казаното от комисаря Барние, според когото вътрешният пазар трябва „да бъде в услуга на един обществен проект, колективно определен от европейските институции“<sup>(15)</sup>. Чрез настоящото становище ЕИСК желае също така ЕС да потвърди своето виждане за трансатлантическия пазар и да популяризира ЕСМ, като зачита големия си американски съсед.

6.3 Правото на живот, биоетиката, областите, в които Европейският съюз възприема прогресивни позиции следва да бъдат защитавани и да се поддържат с общо споразумение, отделно от търговските споразумения.

6.4 **ЕИСК желае трансатлантическото партньорство да допринесе за зачитането на правата на човека, на политическите и гражданските права, но също и на икономическите и социални права.** САЩ имат голяма история, свързана със защитата на гражданските и социалните права, а Европейският съюз добавя към тях развитието на икономическите и социалните права. Интересът на двата континента се състои в политическата воля да се гарантира, че всички граждани и жители могат да се ползват от пълния набор права и възможности на двете страни.

## 7. Социални права

7.1 ЕИСК вече отбеляза, че „социалният“ трансатлантически диалог не е постигнал значителни резултати<sup>(16)</sup>. Явно социалните права се разглеждат като част от термините „основни права“, но смисълът всъщност е на „граждански и политически“ права.

7.2 ЕИСК смята, че не е достатъчно да се припомня редовно, че САЩ и ЕС споделят еднакви ценности, и че отвъд икономиката, общото помежду им е защитата на свободата, демокрацията и правата на човека. Във външните си изяви ЕС винаги трябва да припомня, че другите „основни“ права – социалните – са съставна част от неговите собствени позиции. Основнополагащите му текстове съдържат „хоризонтална социална клауза“, предвиждаща при определянето и осъществяването на своите политики и дейности ЕС да взема предвид „изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“<sup>(17)</sup>.

7.3 Това, което отличава Европа от другите континенти, действително е „социалната държава“, социалните системи и спазването на социалните права, които са неразривно свързани с правата на човека.

„ЕСМ“ съчетава защитата на публичните свободи, механизмите на социалната пазарна икономика и положителния подход към публичната дейност. Той се опира на три стълба: системите за колективна социална защита, обществените услуги и социалния диалог. Той обобщава в известен смисъл „европейския начин на живот“. ЕИСК изразява съжаление, че той не се популяризира от Европейския съюз. Всички тези аспекти се съдържат в Договора от Лисабон. Този модел трябва да бъде издигнат на по-високо равнище в подхода „Европа = благосъстояние за всички“, включително и в трансатлантическите преговори. ЕИСК смята, че Европейският съюз трябва да настоява елементите на тази социална държава да бъдат централна тема на евро-атлантическите дискусии, тъй като непостигането на тази цел ще бъде във вреда на гражданите, на европейската идентичност и европейското многообразие.

## 8. Системи за социална защита

8.1 Европейците приеха известно преразпределение на националното богатство чрез националните системи за колективна социална защита, която беше дестабилизирана от засилването на глобализацията на търговията. Като не защитава европейския социален модел, ЕС рискува да допринесе за неговото разграждане. Цялото общество живее по-добре, когато ограниченото време за труд позволява да се прекарва повече време със семейството (социален стълб в Европа), когато се плащат дълги отпуски по майчинство или бащинство с цел по-доброто развитие на малките деца, когато се осигурява скъпоструващо здравно обслужване и когато се помага на възрастните в състояние на зависимост – това не се дава даром от държавите, защото избегнатите тежки конкретни разходи са били разсрочени от вноските и/или от данъците, плащани от бенефициентите в течение на годините.

8.2 Понастоящем трансатлантическите отношения в тази област не са паритетни. Съединените щати са федерация от щати без социална държава (нито на федерално равнище, нито в отделните щати), но които се замислят за извършване на социални промени (федерален закон за здравното осигуряване). Във всяка държава-членка ЕС има социална национална държава, но все още не на „федерално равнище“ за трите стълба, което препоръчва постигането на целите за сближаване чрез отворения метод на координация. ЕИСК смята, че това неравенство между ЕС и САЩ не трябва да се преодолява посредством снижаване на ЕСМ. ЕИСК изразява безпокойствието си относно устойчивостта на правата на държавите-членки в трансатлантическата интеграция, ако няма действия на Общността и политическа воля, които да популяризират европейския модел, особено в този период на криза.

8.3 ЕИСК смята, че трансатлантическият социален диалог, за чието установяване настоятелно призовава, следва да разглежда предизвикателството „отваряне/сигурност“, което стои в основата на извършваните се понастоящем промени. Става въпрос за благосъстоянието на 300 милиона души от едната страна и на 500 милиона души – от другата.

<sup>(15)</sup> Дебат, организиран на 17 март 2010 г. от Euractiv.fr с постоянното представителство на Комисията в Париж и с подкрепата на Американския депозитарен тръст и клирингова корпорация (DTCC). Вж. Questions d'Europe № 165 от 6.4.2010 г. Fondation Robert Schuman.

<sup>(16)</sup> ОВ С 288 от 22.09.2009 г., стр. 32-39.

<sup>(17)</sup> ДФЕС, член 9.

8.4 Социалните системи в Европа често представляват еквивалент на щатските бюджети. Целът на разходите за здравеопазване, възлизащ на 16 % от американския БВП, е значителен, но осигурява защита, която е под тази на европейците, постигната с по-ниски разходи (средно за страните от ОИСР: 8,9 % от БВП). Тяхната маса позволява на реалната икономика да функционира. Те представляват жизненоважно средство за смекчаване на въздействието на кризата както за държавата, така и за гражданите, освен когато се използват схеми, финансирани с частни средства, които зависят от колебанията на пазарите. ЕИСК смята, че органите, които вземат решения, са тези, които следва да предотвратят отслабване на защитата на гражданите в резултат на пълното откриване за конкуренцията в рамките на голяма евро-американска икономическа зона. Поради това ЕИСК може само да приветства успеха на настоящата американска администрация за установяване на новаторска система за здравно осигуряване в САЩ.

#### 8.4.1 Здравеопазване

8.4.1.1 Целта на Европейския съюз за постигане на възходяща социална конвергенция, подкрепена с принцип на предотвратяване на социален регрес, се посреща с одобрение от гражданите и трябва да се поддържа. Европейските жени никога не биха се съгласили, например, да бъдат намалени правата им на отпуск по майчинство, който е толкова кратък в САЩ, а понякога този отпуск е неплатен.

8.4.1.2 ЕИСК счита, че диалогът между Европа и САЩ ще се обогати чрез обсъждането на тези въпроси от основно значение за сближаването на обществата от двата бряга. Американското общество е силно разделено по предложението за здравеопазване, регулирано чрез целеви средства от данъчното облагане под контрола на избраните представители. ЕИСК смята, че това говори за липса на информация за европейския модел, който, без да е централизиран на континентално равнище, предлага солидарни и колективни гаранции за всички, включително и за граждани, които не са от държави-членки на ЕС, чрез системи за всеобщо здравно осигуряване, които допринасят за БВП. ЕИСК би желал ЕС да предостави на американското гражданско общество тази информация. Диалогът с организирани граждански общества би могъл да бъде фактор в това отношение.

#### 8.4.2 Пенсии

8.4.2.1 Както и при другите елементи на системите за социална защита съществуват различия между европейците и въздействието върху икономиката като цяло е значително. Поради това, в евро-американския диалог следва да се вземе предвид мнението по този въпрос на представителите на гражданското общество предвид промените, които могат да настъпят в стандарта им на живот в резултат на търговските споразумения, интегриращи двете общности.

#### 8.4.3 Безработица

8.4.3.1 Всички държави-членки на ЕС разполагат с обществени системи за обезщетения за безработица. Интегрирането на атлантическата зона създава общия риск от въвеждане, от съображения за конкурентоспособност, на повече гъвкавост, без по-голяма сигурност. Европейците както и американците

могат да изпитат опасения, свързани с влошаване на тяхното положение<sup>(18)</sup>. В Съединените щати положението на работещите се е усложнило след 1970 г. Поради кризата несигурността се увеличава и от двете страни на Атлантика, както и броят на „бедните работещи“ (working poors). Изправени пред историческа икономическа криза, и двете страни на Атлантика се боят, че въвеждането на повече гъвкава сигурност може да влоши положението. ЕИСК счита, че гъвкавата сигурност понякога помага на работниците, когато обещаната сигурност е налице, но нищо не може да замени сигурното работно място с достойна заплата и достойна пенсия. Европейският съюз има традиция в социалния диалог, който зачита интересите на участващите в него. Той има разпоредби за социалния диалог и институциите. Това изисква представителни и закалени в преговори организации на работодателите и на работниците.

### 9. Обществени услуги<sup>(19)</sup>

#### 9.1 Образование

9.1.1 В САЩ университетите с платено обучение са признати за най-добрите в света и се търсят от европейците както за да учат, така и за да преподават в тях. Подобно на европейците, американците считат, че бъдещето на заетостта е свързано с подобри възможности за добре обучени и висококвалифицирани работници:

*„Те ще бъдат в най-добра позиция да заемат високо платени работни места, като по този начин ще допринасят за поддържането на американския просперитет.“*

*Броят на работните места, които изискват висше образование, следва да нарасне много по-бързо от този на работните места, за които е необходима по-ниска квалификация, като най-голямо увеличение се предвижда за длъжностите, изискващи университетска диплома или диплома за придобита професионална квалификация след средно образование.“*

*Изпълнително бюро на президента на Съединените щати – Съвет на икономическите съветници (CEA). Jobs of the Future („Работни места на бъдещето“).*

9.1.2 Обучението е мостът към бъдещето. В ЕС, където образованието обикновено е безплатно, намаляването на мястото, което заемат обществените услуги, както и ограниченията върху националните бюджетни политики задълбочиха тенденцията към увеличаване на неравенството във възможностите. С Лисабонската стратегия ЕС препоръчва на своите държави-членки да приспособят към потребностите на предприятията най-напред университетите (висшето образование), може би след това средните училища (средното образование).

<sup>(18)</sup> „Middle Class in America“ („Средната класа в Америка“).

<sup>(19)</sup> ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 97-102.

9.1.3 ЕИСК смята, че образованието за всички, осигуреното от него равенство между мъжете и жените и съчетаването на семейния и професионалния живот би трябвало да дадат всички шансове на гражданите. Могат да бъдат предмет на обмен и диалог между обществата от двете страни на Атлантика, както и образованието през целия живот и начините на финансирането му, за да може икономиката на услугите, основана върху знанието, да бъде от полза за двете общества, като намери начини за отчитане на мнението на онези, които нямат достъп до нея.

## 9.2 Общо споразумение за търговията с услуги (ГАТС)

9.2.1 Гражданите на ЕС се бориха за спасяването на филмовата си индустрия и за запазването на специфичността на европейската култура предвид опасността, пред която беше изправена в резултат на световната либерализация на услугите. Защитата на европейската идентичност изисква засилен диалог между културите, за да се запази богатството, родено от многообразието: с това са свързани много въпроси като заетостта, опазването на наследството, развитието на иновациите и др.

9.2.2 Културата не е само стока. ЕИСК смята, че тя трябва да бъде част от социалния трансатлантически диалог на организирани граждански общества.

## 9.3 Частният случай на имиграцията и интеграцията

9.3.1 Двете общества със застаряващо население трябва да управляват имиграцията си. Предизвикателството е да се съчетае процесът на застаряване с нуждата от работна ръка, като се намери прагът на толерантност за общественото сближаване. Той зависи от политиките на интеграция, които трябва да се разглеждат дългосрочно, с глобален и двупосочен подход, включващ имигранти и приемащо общество. Вътрешният и външният натиск са силни. ЕИСК разглежда въпроса за миграциите като важен за демокрациите и желае той да бъде предмет на социалния трансатлантически диалог, като по този въпрос би могъл да бъде включен и ЕФИ.

## 10. Социален диалог

10.1 Това е един от въпросите, по който двете общества се различават най-много. Социалният диалог, който се е наложил в историята на Европа, понастоящем е част от културата. Той не съществува при американските граждани, а това ги лишава от възможността да се чуе гласът им. Трябва да се намерят пътища между двете граждански общества, за да се даде думата на работниците и да се разработи системата на информация и консултация, особено по време на този критичен период след

финансовия крах през 2008 г. ЕИСК смята, че съвместно установените стандарти са необходими за оценяването и сравняването на социалните и трудовите условия в двата блока, по-специално работното време и социалните придобивки, за да се получи ясна представа за конкурентоспособността на всеки от партньорите, тъй като глобализацията на търговията използва заплатите като променлива регулираща величина.

10.2 В резолюцията си от 2009 г. ЕП предвижда политически микс с Американския конгрес, тясно сближаване между централните банки на САЩ и ЕС. Конвенциите на МОТ обаче не са ратифицирани в Съединените щати. Едно проучване<sup>(20)</sup> описва американския свят на труда, където на значителен брой работници не се зачита правото на минимална заплата, правото на заплащане за извънреден труд, правото на почивка по време на работа – обяд, обезщетение за злополука, правото да се изискват по-добри условия на труд.

10.3 ЕИСК смята, че понастоящем в рамките на трансатлантическия социален диалог не се отделя достатъчно внимание за изслушване на мненията на представителите на гражданското общество и по-специално на работниците.

## 11. Околна среда

11.1 Една ангажирана американска политика в полза на околната среда би се отразила на решенията, свързани с бюджета и заетостта. ЕИСК смята, че трансатлантическият диалог може да ускори осъзнаването на значението на по-голямата устойчивост и на опазването на околната среда и на факта, че в това отношение гражданското общество и потребителите могат да играят важна роля за екологизиране на икономиката.

11.2 ЕС и САЩ следва да могат заедно да разработят нови индустрии, които да отговорят на потребностите от възобновяеми енергии. Калифорния и Португалия взеха еднакви решения относно мястото, което следва да заемат слънчевата и вятърната енергия. ЕИСК смята, че би било пагубно за бъдещето на двете сили да разработват идеи, а после да използват китайски технологии (вж. случая с фотоволтаичната енергия).

## 12. По институционалния план

12.1 В предходното становище на ЕИСК относно трансатлантическите отношения бяха споменати редица възможни развития на TALD и ТИС.

<sup>(20)</sup> Под ръководството на д-р Annette Bernhardt, политически съдиректор на National Employment Law Project (NELP) – Проектозакон за заетостта.

12.2 ЕИСК би желал да бъде новатор и да включи институционално представителите на гражданското общество в трансатлантически диалог на организирани граждански общества. Във всеки диалог, доклад, проучване, споразумение, изготвени в рамките на трансатлантическите отношения следва да се включва глава за социалните последици от предвижданите

мерки (освен създаването на работни места). Държавите-членки все още не са изготвили интегрирана социална политика за ЕС, въпреки че на практика той има истински общ модел и би могъл да отстоява своята гледна точка в диалога със Съединените щати. Той трябва да популяризира своя социален модел, като си извоюва по-осезаемо присъствие в Съединените щати.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Staffan NILSSON

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Комитета

Следното изменение получи повече от една четвърт от гласовете и беше отхвърлено:

**Параграф 1.4 се изменя, както следва:**

„ЕИСК препоръчва, освен нови финансови разпоредби за евро-атлантическата зона, да бъдат изготвени и общи стандарти за агенциите за кредитен рейтинг и нови правила на конкуренция, които да защитят в по-голяма степен интересите на гражданите, в които по-добре да са отразени обществените очаквания. Той очаква от ЕС да вземе твърди позиции, които да гарантират счита, че е жизненоважно конкурентоспособността да стане основен приоритет в политическия дневен ред, за да се създадат нови работни места и да се гарантира, че гражданите не само поддържат, но и подобряват равнището си на живот, а от трансатлантическия диалог да развие способност да се ослушва в личността на гражданските общества на двата бряга“.

Гласове „за“:	66
Гласове „против“:	76
Гласове „въздържал се“:	21

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обновяване на общностния метод (насоки)“ (становище по собствена инициатива)**

(2011/C 51/05)

Главен докладчик: г-н Henri MALOSSE

Съдокладчик: г-н Georges DASSIS

На 17 декември 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

„Обновяване на общностния метод (насоки)“

Подкомитетът „Обновяване на общностния метод“, на който беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 19 май 2010 г. (докладчик: г-н Henri MALOSSE, съдокладчик: г-н Georges DASSIS).

С оглед обновяването на мандата на Комитета, Европейският икономически и социален комитет реши на 466-ата си пленарна сесия, проведена на 19, 20 и 21 октомври 2010 г. (заседание от 21 октомври 2010 г.), да определи г-н Malosse за главен докладчик и прие настоящото становище със 187 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 Европейският съюз, въпреки постигнатите забележителни успехи и нарастващо влияние, не престава да се съмнява и да предизвиква съмнение в себе си. Икономическият и паричен съюз, увенчан с успеха на еврото, днес е сериозно разтърсен от финансовата криза, по-силно от която и да е част на света. Лисабонската стратегия не позволи на Съюза да заеме мястото на световен лидер в икономиката на знанието. Изправени пред тези трудности, гражданите стават все по-нетърпеливи и мнозина от тях се питат дали Съюзът ще се окаже способен да се справи с големите предизвикателства на нашето време: глобализацията, изменението на климата, излизането от икономическата и финансовата криза.

1.2 В моменти на съмнение, винаги е добре да си припомним основните принципи на европейския проект. Общностният метод, който донесе „добрите дни“ на Европейския съюз, трябва да бъде обновен и възстановен.

1.3 ЕИСК препоръчва общностният метод да се прилага в областите, към които днес са насочени очакванията на гражданите: възстановяване на европейската икономика, динамизиране на нашите системи за образование, иновации и научни изследвания, сигурност на енергийните доставки, устойчиво развитие и борба с климатичните бедствия, насърчаване на равните възможности и предприемаческия дух, свободно движение и мобилност на хората при зачитане на социалните права, развитие на услугите от общ интерес с европейско измерение, по-специално в сферата на комуникациите, околната среда, здравеопазването, сигурността и гражданската защита.

1.4 Това възстановяване на общностния метод ще бъде ефективно само ако е съпроводено от адекватни средства, като например съответстващо увеличение на европейския бюджет, развитие на публично-частните партньорства, по-добра координация между националните и европейските бюджети, консолидиране на Европейския паричен фонд.

1.5 И накрая ЕИСК счита, че общностният метод от десетилетието на 2010 не може да бъде същият като от 60-те ли 80-те години. Днес гражданите трябва да бъдат привлечени активно, по-специално чрез демокрацията на участието и представителите от гражданското общество. Ето защо ЕИСК настоява за нарастваща роля на европейското гражданско общество в инициативата на европейските политики, както и в оценката на тяхното въздействие, за да се гарантира ефективното им прилагане или да се коригират вредните последици от тях.

1.6 Прилаган по този начин към предизвикателствата на настоящето и към очакванията на гражданите, разполагаш с ефективни инструменти за прилагане и обновен чрез по-активно участие на гражданското общество, общностният метод може и трябва отново да се превърне в двигател на възстановяването на европейската интеграция.

**2. Защо да се обновява общностният метод**

2.1 От самото начало на проекта за Европа общностният метод беше в основата на оригиналността и успеха на този проект, което доведе до изграждането на днешния Европейски съюз. Той се характеризира с

- общи средства за постигане на общи цели;
- проекти от общ интерес;
- открити и демократични дебати с участието на гражданското общество;
- решения, вземани с мнозинство при спазване на правото;
- ефективен административен и юрисдикционен контрол на изпълнението им;

— пряко въздействие и връзка с икономическите и социалните среди.

Именно благодарение на този общностен метод беше постигната съществена част от европейския напредък.

2.2 Държавите-членки запазиха значителни, дори изключителни правомощия в областите, които не се управляват пряко от договорите, от въпроси с традиционно суверенен характер като отбрана и полиция, до други въпроси, отличаващи се със специфични политически, културни и исторически особености, като данъчната сфера или социалните отношения. Междуправителственото сътрудничество в такива области е само по себе си важен аспект от европейския проект и заслужава също да бъде анализирано, за да се измери реалното му въздействие и да се направи оценка на пригодността му към действителността и предизвикателствата на днешния ЕС.

2.3 Успехът на общностния подход по отношение на общите основни цели вървеше редом с икономическото развитие и политическото задълбочаване на процеса на европейска интеграция. Тези постижения му донесоха мощна привлекателна сила, която се оказва без алтернатива на европейския континент при последващите разширявания, първо на запад, както на север и на юг, а след това на изток с падането на желязната завеса.

2.4 През последните години обаче общностният метод загуби част от своята сила и устрем. Европейската комисия като че ли не винаги е имала средствата нито волята да предприема инициативи на висотата на предизвикателствата и очакванията. Днес обаче Европейският съюз е изправен пред нови предизвикателства с все по-безмилостна глобализация и финансова и икономическа криза, която поставя в затруднение редица предприятия, по-специално МСП, и увеличава социалните неравенства в ущърб на растящ брой хора, които са в положение на изключване или най-малко в голямо затруднение. Европейските граждани стават все по-недоверчиви към един европейски проект, за който те имат впечатлението, че им създава повече проблеми, отколкото разрешава.

2.5 Липсата на европейско влияние по време на световната среща на върха в Копенхаген през 2009 г. относно изменението на климата и неспособността на Съюза да се справи сам с финансовите трудности на една от държавите-членки от евро зоната засилиха усещането за слабост, което създаде безпокойство и във финансовите среди.

2.6 Пред набиращата скорост глобализация, Европейският съюз изглежда много тромав и вглъбен в собствените си противоречия, трудности и изоставания. С влизането в сила на Договора от Лисабон ЕИСК препоръчва да се обнови общностният метод, за да се постигне необходимото успешно възстановяване, за да може Европа да намери своето място на световната икономическа и политическа сцена. Препоръките на ЕИСК са насочени по-конкретно във връзка със следните основни въпроси:

— извеждане на преден план на европейската идентичност и общия европейски интерес;

— съответствие между цели и средства;

— ангажираност на гражданското общество.

### 3. Извеждане на преден план на европейската идентичност и общия европейски интерес

3.1 Възстановяването на общностния метод е невъзможно без ефективно утвърждаване на общата европейска идентичност, за да бъде издигната над националните интереси и различията. Ето защо е безполезно да се множат правните предписания за откриване на процедури за обществени поръчки, ако държавите-членки и техните национални администрации нямат никакъв реален стимул да купуват европейското, предвид чувствителността на „техните“ данъкоплатци и натиска на „техните“ предприятия, тъй като понятието „европейски“ се разбира като „чуждестранен“. При все това, изправена пред глобализацията, само една обединена около общите си ключови цели Европа ще бъде в състояние да ги постигне.

3.2 Това предполага по-конкретно определянето на общ интерес за Общността. Комисията би трябвало в по-голяма степен да насърчава дебата в тази област и да не стои настрана, какъвто беше неотдавна случаят с финансовата криза и затрудненията на една от държавите-членки от евро зоната. Тя като че ли прекалено често е заета да урежда непосредствените проблеми на държавите-членки и на националните администрации, докато добре разбираният от всички общ интерес често изисква решения, които приканват към солидарност и осмисляне на общите интереси.

3.3 Европейската комисия изглежда все повече среща затруднения да определи и представлява този общ европейски интерес, въпреки че нейната роля се състои именно в това. Тя трябва да намери отново устрема от 60-те и 80-те години. Днес тя вече не е сама и установяването на нов институционален триъгълник, който включва Парламент със засилени правомощия и стабилен председател на Европейския съвет, би следвало да я насърчи да изпълнява пълноценно ролята си на орган, който прави предложения и упражнява контрол.

3.4 Европейският парламент следва да играе водеща роля в определянето на общия европейски интерес, тъй като той представлява гражданите. Редом с него двата консултативни комитета (ЕИСК и КР) биха могли да играят роля на опора за насърчаване и подкрепа на инициативите на Европейската комисия, без да се пренебрегва и правото на гражданска инициатива, както и всички други участници от гражданското общество.

3.5 Обновяването на общностния подход ще има смисъл, само ако е придружено от преразглеждане на понятието „субсидиарност“, което беше тълкувано само еднозначно, т.е. като инструмент за спъване на прилагането на общностния метод и на въвеждането на нови общностни политики. Един динамичен нов подход към това понятие, основан на принципа, че от съображения за ефективност и икономия от мащаба все по-често ще става ясно, че е за предпочитане да се прехвърлят на европейско равнище областите, които изискват значителни средства: инфраструктури, научноизследователска и развойна дейност, индустриална политика, отбрана, външна политика, сигурност, борба с проблемите в областта на здравето и т.н. Европейските граждани са в състояние да го разберат, при условие че техните национални политически лидери престанат да крият истината от тях.



3.6 Пред нарастващата пропаст между граждани и европейски институции е важно Съюзът да определи нови области за прилагане на общността метод, отговарящи на силните очаквания на гражданите.

3.6.1 Дойде време да се развият европейските услуги от общ интерес в областите, в които развитието на ситуацията и на предизвикателствата ги прави необходими: гражданска защита, спешна международна помощ, митнически услуги, транспорт, научно-изследователски центрове, високоскоростни мрежи и др. Върху тези нови основи биха могли да се насърчават европейските концесии от общ интерес чрез публичн-частни партньорства, за да се развият трансевропейските мрежи (транспорт, енергетика, телекомуникации), като по този начин се засили сближаването и конкурентоспособността на Европейския съюз.

3.6.2 За да се улесни животът на гражданите и предприятията и те да могат да осъзнаят същността на единния пазар, би следвало най-сетне незабавно да бъдат предприети редица инициативи, чиято полезност от общ интерес отдавна вече е установена: европейска индустриална политика, характерна със синергии, за да се справим с глобализацията, европейски статут за МСП, за фондациите и сдруженията, единствено данъчно гише за трансграничните дейности на МСП, общностен патент. Трябва също така да се разработят редица законодателни инструменти, за да се гарантира свободното движение на хората при спазване на социалните права и колективните споразумения. Могат да възникнат и други инициативи в резултат на граждански инициативи, канализирани по-специално от Парламента и ЕИСК, по-конкретно в сферата на сигурността на енергийните доставки, устойчивото развитие и защитата на потребителите.

3.6.3 Както ЕИСК многократно е подчертавал, изборът на директивите в ключовата област на обществените поръчки приключи с много тежък провал, без съмнение най-сериозният в изграждането на единния пазар. Повече от 30 години след Единния европейски акт обществените поръчки все още са твърде фрагментирани. Натрупването на много подробни европейски директиви и допълнителни национални закони, както и на множество дерогации, доведоха, поради липса на европейски дух, до поддържане на фрагментирането на онова, което представлява 15 % от европейския БВП. В тази, както и в други области, където това се оказва целесъобразно, Европейската комисия би трябвало да даде предимство на регламента с пряко прилагане пред директивата, чието прилагане предполага транспониране на национално равнище.

3.6.4 Европейският съюз трябва да инвестира повече в „триъгълника на знанието“: образование, научноизследователска дейност и иновации. Образованието, за което се знае, че е ключов елемент за възстановяването на Европа, не може да остане чуждо на Европейския съюз. На базата на успеха на инициативата ЕРАЗЪМ следва в европейски план, чрез нов подход от общ интерес, да бъдат създадени по-амбициозни програми за мобилност, обмен в рамките на европейска мрежа

от университети, специални инициативи, целящи насърчаване на ключови умения, развитие на предприемаческия дух и действия в полза на целеви групи. В областта на научните изследвания и иновациите Осмата европейска рамкова програма трябва да стане символ на нова Европа и да се съсредоточи върху области като нанотехнологиите с общностни научноизследователски центрове, истински европейски индустриален проект и върху адекватни човешки и финансови ресурси.

3.6.5 Икономическият и паричен съюз следва да се утвърди като ядро на европейската идентичност и сближаване. Днес случаят далеч не е такъв, както показва разпокъсаността на националните политики на държавите от ЕС, членки на евро зоната в условията на икономическата и финансовата криза. Членовете на евро зоната би следвало да се превърнат в ефективна лаборатория на икономическата и финансовата интеграция, като развият помежду си засилени сътрудничества, създавайки положителен катализиращ ефект за динамизма и ефективността на целия ЕС. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, с което се цели въвеждане на „мониторинг“ на икономическите политики на държавите-членки. Според него тази роля следва далеч да надхвърля една чисто счетоводна роля от типа ОИСП и да взема под внимание политическите приоритети на гражданите на Съюза, по-специално по отношение на социалното сближаване, борбата срещу изключването, създаването на работни места и развитие на творчеството и на предприемаческия дух.

3.6.6 Силен с единната си валута, Европейският съюз трябва също да говори с един глас в рамките на международните икономически и финансови споразумения, по-специално тази на Г-20 и на европейско равнище да консолидира своите участия в МВФ и Световната банка.

3.6.7 Укрепването на европейската външна политика е ключов елемент на Договора от Лисабон. То включва създаването на дипломатическа служба, на поста на върховен представител (съвместен с длъжността на заместник-председател на Комисията) и създаването на делегации на Европейския съюз в трети страни, заменяйки делегациите на Европейската комисия. Важно е по амбициозен начин да се приложи Договорът така, че Европа реално да говори с един глас, тонът навън да бъде по-твърд и по-единен и в същото време да организира по структуриран начин в политически, икономически, културен, научен и търговски план истинска координация на външните дейности вместо дребни съперничества, които само отслабват позицията на ЕС.

#### 4. Гарантиране на съответствие между цели и средства

4.1 Ако редица общностни цели бяха постигнати само частично, това често се дължи както на липса на решимост по отношение на цялостното им осъществяване, така и на липса на необходимите общи средства.

4.1.1 Така във връзка с възстановяването на вътрешния пазар в доклада на Mario Monti <sup>(1)</sup> се съдържат много уместни предложения, за да се гарантира най-сетне ефективното му осъществяване: динамизиране на мрежата SOLVIT, оценка на прилагането на директивите, участие на националните администрации, парламенти и гражданското общество, премахване на последните пречки, най-вече по мобилността на гражданите. Ето защо ЕИСК препоръчва доклада, след подходящи консултации на участниците от гражданското общество, да бъде последван от план за действие с график за изпълнение.

4.1.2 Ще е необходима бюджетна подкрепа от страна на ЕС в подходящата форма (бюджетни средства, заеми, публично-частни партньорства и др.), за да се отговори на новите области на приложение на общностния метод. Успехът на ЕОБС през 1951 г. беше основан на съответствие на средствата по отношение на целите. Настоящият бюджет на Съюза (под 1 % от БВП) е твърде незначителен, за да бъдат осъществени очакваните от гражданите цели във всички области, където той трябва да се намесва, за да се постигне по-голяма ефективност. Редовно нарастване на бюджета от 2013 г. до 2020 г., с цел достигане на 2 % от БВП, изглежда постижима и приложима цел, като се имат предвид икономите от мащаба, изискванията за намаляване на държавния дълг на държавите-членки – доколкото също така принципът за бюджетни трансфери от национално към европейско равнище ще бъде разбран от правителствата и добре обяснен на гражданите. Той би позволил по-специално да се финансират нуждите от инвестиции и от големи мрежи, да се подкрепи триъгълникът на знанието (образование, научноизследователска дейност и иновации), да се укрепи политиката на сближаване и да се предоставят на Съюза човешките и финансовите ресурси за неговата външна политика.

4.1.3 За да се финансира тази дейност до 2020 г., ЕС ще има нужда от собствени ресурси, както и от по-добра координация между национални бюджети и европейски бюджет. В условията на растящ дефицит на публичните финанси след финансовата криза от 2008 г. ще бъде лесно да се докаже, че дългът ще бъде по-бързо намален, без да се попречи на растежа, обединявайки собствените ресурси за финансиране на публичните разходи като отбраната, сигурността по границите, външните помощи, научните изследвания, индустриалната политика и др. Държавите-членки трябва да проявят своята политическа воля за поемане по този път.

4.1.4 В условията на финансовата криза, първа значима стъпка в тази посока би било създаването на истински Европейски паричен фонд за намеса и стабилизиране на евро зоната (нещо като европейски федерален резерв), който би позволил солидарно противопоставяне на затрудненията, срещани от един от нейните членове. Трябваше да се случи срывът на еврото и задълбочаването на кризата в една държава-членка, за да създадат тези държави наченки на такъв фонд и да решат да се намесват вече не в двустранен план, а колективно – като в същото време продължат да искат допълнителна помощ от МВФ.

4.1.5 Освен това става ясно, че осъществяването на целите за интеграция и сближаване изисква по-добро разпределение европейски средства, за да може да бъде оказана по-голяма подкрепа на трансграничните програми, за които е предназначен само 1 %

от бюджета, докато те представляват опорни точки, абсолютно необходими за доброто функциониране на единния пазар. Успехът на Стратегия 2020 зависи както от средствата, така и от ефективна съпричастност на гражданите към целите ѝ, какъвто днес не е случаят.

4.2 ЕС-27 не може повече да бъде управляван както ЕС-6. Институционалният триъгълник с пълно право отнежда по-значимо място на Европейския парламент. Необходимо е също така институциите и практиката да внесат възможно най-бързо съгласуваност в правото на гражданска инициатива, което следва да стане истински инструмент за демокрация.

4.2.1 Разширяването на компетенциите на Общността вървеше редом с разширяването на процедурата за съвместно вземане на решения от Парламента и Съвета. От друга страна, последващите договори, които организираха тези нови правила, въобще не адаптираха процедурите за консултации. Днес ЕИСК се сезира по проекти на Комисията при започване на процедурата за съвместно вземане на решения, а това би трябвало да става преди стартирането ѝ.

4.2.2 ЕИСК би изпълнявал по-ефикасно своята консултативна роля, ако бъде сезиран преди стартиране на процеса на съвместно вземане на решения, веднага щом бъде изготвена предварителната оценка на въздействието. В този случай проучвателното становище би имало смисъл. По този начин становището на Комитета би могло да бъде приложено заедно с оценката на въздействието към предложението, което Комисията представя на съвместно вземащите решения. Докладчикът на ЕИСК би следвало също така да може да бъде изслушан от компетентната комисия на Европейския парламент.

4.2.3 Комисията би трябвало също да проведе съответните консултации, когато планира оттеглянето на направено по-рано предложение, особено когато то засяга пряко участниците на гражданското общество. Така например Комисията не трябваше да оттегля без консултации проекта за европейски статут на сдруженията.

4.2.4 В сферата на управлението Съюзът трябва да гарантира по-активно спазването на принципа на равенство между мъже и жени, позволявайки на жените да имат равностоен достъп до центровете за вземане на решения и за консултации.

4.3 Договорът от Лисабон отново разшири броя на областите, които изискват решенията да бъдат вземани с квалифицирано мнозинство, което се превръща в правило за функционирането на Европа на 27-те. Единодушното вземане на решения все още е необходимо условие в някои области, които са особено тясно свързани с общностните дела, като например данъчната политика. Опитът ясно показва, че едно такова изискване лесно блокира функционирането на ЕС в областите, в които все още съществува изискването за единодушие. Ето защо е най-малкото парадоксално, че ЕС не успя, въпреки многократно заявяваните намерения на Европейския съвет, да деблокира приемането на общностния патент, за което също се изискваше единодушно решение, въпреки че амбицията му е да се превърне в най-конкурентоспособната и динамична икономика на знанието в света!

<sup>(1)</sup> „Нова стратегия за единния пазар в служба на икономиката и на европейското общество“ – Доклад до председателя на Европейската комисия, представен от Mario Monti на 9 май 2010 г.

4.3.1 При все това, редица прецеденти сочат, че общностният метод е позволявал понякога, когато е трябвало, да бъдат намерени начини за заобикаляне на препятствието, свързано с единодушното вземане на решение. Така например социалният протокол и хартата за основните социални права бяха договорени между 11 държави, като Обединеното кралство се присъедини към останалите на по-късен етап. Не би ли могла да се използва подобна гъвкавост в други области, в които понастоящем стои проблемът с блокирането, като общностния патент или хармонизирането на данъчната основа на дружествата?

4.3.2 Несъмнено ЕПС е добър пример за успешно засилено сътрудничество, чието начало беше поставено от ограничена група страни, но е отворено за онези, които имат капацитета да се присъединят към него. Еврогрупата обаче все още не е успяла, изправена пред Европейска централна банка от федерален характер, да развие общо икономическо управление, което да е на висотата на паричния съюз. Натрупаното закъснение през първото десетилетие на този век вече е тревожно. Ако не бъде постепенно стопено през новото десетилетие, то ще застраши сближаването, конкурентоспособността и работните места в евро зоната, без разбира се да се забравя самата устойчивост на еврото. За да се намери изход от ситуацията, следва задължително да се преразгледа функционирането на Еврогрупата по отношение на ефективност и прозрачност, като по-конкретно се направи така, че държавните глави или ръководителите на правителства от евро зоната да участват редовно на заседания (а не само в кризисна ситуация), като заседанията се разширяват за другите съответни министри, заинтересовани от състоянието на еврото: социални въпроси, индустрия и др.

4.4. С Европа на 27-те държави-членки въпросът за правилното транспониране на директивите и евосъвместимостта на националните политики е, разбира се, ключово измерение. Безсмислено е да се улеснява приемането на директивите, ако държавите-членки отказват да ги прилагат в определените срокове или добавят към тях излишни национални разпоредби.

4.4.1 Комисията би следвало да разработи своите таблици с обявени резултати от транспонирането на директивите, които позволяват да бъде оказван често ефикасен натиск върху държавите-членки в неизрядно положение. Различните участници от гражданското общество следва да бъдат консултирани относно тези случаи.

4.4.2 Помощите от страна на Общността би следвало в по-голяма степен да бъдат насочени, когато това е необходимо, към подобряване на условията, в които държавите-членки транспонират и прилагат общото законодателство и премахването на препятствията и търканията, които все още съществуват в тези области.

## 5. **Насърчаване на ангажираността на гражданското общество**

5.1 Прекалено често се наблюдаваше склонност да се забравя целта на европейския проект, посочена от Jean Monnet: „Ние не обединяваме държавите, ние обединяваме хората“. Недоверието,

демонстрирано от избирателите по време на проведените през последните години консултации за бъдещето на Европа, следва да ни накара да се запитаме за начините на участие на гражданското общество, които днес са определено недостатъчни.

5.2 Общностното законодателство продължава да се изготвя в прекалено чужди за гражданите условия. Техните основателни очаквания по отношение на свободи, сигурност и опростяване твърде често остават излъгани от блокираните или компромисните решения, с прекалено много отстъпки, на държавите-членки и на националните им администрации. Ето защо би следвало да се развива участието на представители на гражданското общество, по-конкретно на ползвателите, в комитети по изготвяне на законодателството по подобие на проектите за опростяване SLIM, но този път на по-ранен етап, в процеса на изготвяне на законите, а не впоследствие, когато вече са приети и когато разбираме, че искаме да поправим недостатъците им, усещани най-зле от тези ползватели!

5.3 Неотложно е също така на участниците от гражданското общество да бъдат признати европейски пространства на свобода и отговорност, позволяващи им да определят чрез саморегулиране общите правила, които ги засягат, или да прецизират някои аспекти на публичното законодателство в тяхната област чрез покани от законодателя за изготвяне на сърегулация. По изрично искане на европейските социални партньори Договорът от Маастрихт им призна свободата на договаряне. Без това да е изрично предвидено в договора, подобни подходи бяха развити и в други области: техническа стандартизация, признаване на професионални квалификации, предоставяне на услуги, търговия, по-специално електронна търговия, сигурност на доставките и плащанията, права на потребителите, енергетика, околна среда. Комитетът ги описа и одобри в информационен доклад. Европейско междуинституционално споразумение от 2003 г. установи процедурната рамка. Понастоящем европейският законодател следва да отдели в своето законодателство пространства на свобода, като насърчава тези практики, които ще се развият под негов контрол и в допълнение към неговите актове. Тази подкрепа би следвало да обхване и алтернативните начини за уреждане на конфликти, като помирения и посредничества.

5.4 Европа няма да постигне напредък, ако европейците не бъдат насърчавани да се почувстват и да действат като такива. Това предполага да им бъдат предоставени общи инструменти, които все още им липсват: по-ясни икономически и социални права, по-прости процедури, по-самостоятелни правни средства, истински общи статuti (сдружения, дружества, фондации). Първо на местно равнище (граждани, сдружения, избрани местни органи) Европа трябва да бъде почувствана като необходимост и да стане обща амбиция и гордост.

5.5 Следователно следва да се започне многогодишна програма с точен график, която да покрива цялото десетилетие 2010, за да се предоставят на самите европейци средствата да играят заедно водеща роля, без която е невъзможно обновяване на общностния метод.

5.6 ЕИСК, КР и големите европейски организации на гражданското общество, които са свързани в трите групи на Комитета („Работодатели“, „Работници“ и „Други интереси“), биха могли с необходимата подкрепа на Европейския парламент да помислят

за поставяне началото на широко обсъждане по важните теми от общ интерес за следващото десетилетие, които могат да се ползват от възстановяването на общностния метод, т.е. от нови общи политики.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Staffan NILSSON

---

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

466-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 19, 20 И 21 ОКТОМВРИ 2010 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите-членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни“**

(кодифициран текст)

COM(2010) 388 окончателен — 2008/0173 (COD)

(2011/C 51/06)

На 9 септември 2010 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 50, параграфи 1 и 2, буква ж) и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите-членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни“*

COM(2010) 388 окончателен — 2008/0173 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 466-та си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет реши със 123 гласа „за“, и 2 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно сливанията на акционерни дружества“**

(кодифициран текст)

COM(2010) 391 окончателен — 2008/0009 (COD)

(2011/С 51/07)

На 16 септември 2010 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 50, параграфи 1 и 2, буква ж) и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно сливанията на акционерни дружества“*

COM(2010) 391 окончателен — 2008/0009 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 466-та си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет реши със 114 гласа „за“, и 4 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Европейска стратегия за незамърсяващи и енергийноэффективни превозни средства“**

COM(2010) 186 окончателен

(2011/C 51/08)

Главен докладчик: **г-н MORGAN**

На 28 април 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Европейска стратегия за незамърсяващи и енергийноэффективни превозни средства“*

COM(2010) 186 окончателен.

Предвид подновяването на мандата на Комитета пленарната сесия реши да гласува становището на октомврийската си пленарна сесия и определи г-н Morgan за главен докладчик в съответствие с член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 183 гласа „за“ и 14 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя разработването на стратегия на ЕС за незамърсяващи и енергийноэффективни превозни средства. Това ще отговори на загрижеността на ЕИСК по отношение на изчерпването на въглеродните, въглеродните емисии и атмосферното замърсяване. Изключително важно е стратегията да бъде комплексна. Нищо няма да се спечели, ако замърсяването и емисиите просто бъдат прехвърлени в производството на електроенергия и в автомобилостроенето, или ако биологичните стратегии доведат до биологични вреди като обезлесяване. Изпълнението на целите от Киото от ЕС е компрометирано от автомобилния транспорт; тази стратегия трябва да се приеме отпадна.

1.2 През следващите две десетилетия превозните средства, задвижвани от двигатели с вътрешно горене (ДВГ), ще останат най-важният вид транспорт, затова ЕИСК очаква стратегията да стимулира технологичните пробиви при превозните средства с ДВГ, както и по-иновативните форми на задвижване. Твърде рано е да се избират окончателно определени технологии. На този етап трябва да оставим „всички цветя да пораснат“.

1.3 Стратегията трябва да увеличи конкурентоспособността на автомобилната промишленост на ЕС в световен мащаб. Нормативната уредба следва да създава условия превозните средства да стават „по-чисти и ефективни“, но бъдещата конкурентоспособност ще зависи също така от радикалните иновации при леките автомобили, автобусите и тежкотоварните автомобили с ДВГ, както и от развитието на електрическите превозни средства (ЕПС).

1.4 Амбицията за развитие на ЕПС датира от над един век, но поради различни проблеми, по-специално с ресурса на акумулаторната батерия, ЕПС не са се наложили като реална алтернатива на превозните средства с ДВГ. Въпросът за околната среда

промени основните правила. Колкото повече ЕПС се въвеждат в експлоатация, толкова по-добри ще са екологичните резултати на производители и потребители. Междувременно малките превозни средства с ДВГ могат да допринесат за облекчаване на претоварения трафик в градовете.

1.5 През юли ЕИСК прие становище, изготвено от г-н Osborn — CESE 429/2010 fin — „Към по-широко навлизане на електрическите превозни средства“. Препоръките от това становище са надлежно отчетени в стратегията.

1.6 Това е стратегия на ЕС, но успехът ѝ зависи от държавите-членки (ДЧ) — от политиките на техните национални и местни органи за управление, от възможностите на техните индустрии, както и от благосъстоянието и отношението на потребителите. Изпълнението ѝ неизбежно ще се осъществява с различна скорост предвид това, че ДЧ се намират в много различни изходни позиции. Изключително важно е по-развитите градове и държави да отговорят на предизвикателството на САЩ и Азия.

1.7 Европейското общество трябва да бъде приобщено към осъществяването на стратегията. Директива 2009/33/ЕО ангажира публичния сектор. Дружествата от частния сектор могат да бъдат ангажирани чрез системите за отчетност в областта на околната среда. Гражданите, които вземат решения за закупуване, независимо дали на лични или служебни автомобили, трябва да получават съветание от финансови стимули и възпиращи фактори, които да ги насочват към незамърсяващи и ефективни превозни средства.

1.8 Тъй като по-голямата част от транспорта, използван от институциите на ЕС, е за пътувания на къси разстояния в Брюксел, Люксембург и Страсбург, ЕИСК счита, че има възможност институциите на ЕС да разработят транспортен план, който да бъде образец за незамърсяване и ефективност.

1.9 ЕИСК би изтъкнал мащаба на необходимите инвестиции в бъдещи разпределителни мрежи и физически съоръжения, които трябва да подменят трилионите долари, инвестирани във въгледородната икономика.

1.10 Следните препоръки са взети от точка 5 по-долу:

1.10.1 ЕС и ДЧ следва да подкрепят НИРД в областта на ДВГ за иновативни малки превозни средства и революционни производствени системи и да премахнат пречките за навлизане на пазара.

1.10.2 Целеви показатели, близки по обхват до тези, които са в сила за производителите на леки автомобили, следва да се прилагат и за тежкотоварните превозни средства.

1.10.3 Програмите за незамърсяващи и чисти тежкотоварни автомобили и автобуси следва да се подкрепят последователно, докато тези превозни средства станат конкурентоспособни на световния пазар.

1.10.4 Тъй като се очаква към 2020 г. биогоривата да задоволяват 7 % от потребностите на ЕС от горива, ЕИСК призовава Комисията да потвърди този целеви показател или да направи промени в политиката си.

1.10.5 ДЧ следва да насърчават производителите и потенциалните потребители да въвеждат иновации с използване на газообразни алтернативни горива.

1.10.6 ДЧ следва да стимулират ранното възприемане на ЕПС с оглед ЕС да не изостава от другите региони по отношение на навлизането на ЕПС.

1.10.7 Основните производители на автомобили следва да бъдат насърчавани да започнат и увеличават производството на акумулаторни батерии в Европа.

1.10.8 Комисията трябва да гарантира, че стандартизационните органи ще ускорят работата си по отношение на ЕПС.

1.10.9 Комисията и ДЧ трябва да работят заедно, за да осигурят бъдещите доставки на дефицитни редкоземни елементи и благородни метали.

1.10.10 Дългосрочната стратегия за превозни средства с водородни горивни елементи следва да включва други варианти, в случай че превозните средства с горивни елементи не се окажат приложими.

1.10.11 Публичните власти, предприятията за обществени услуги и големите публични и частни дружества следва да осъществяват дейността си в съответствие с насоки и целеви показатели за потребление на горива и за емисии.

1.10.12 Необходимо е да се разработят насоки относно прилагането на различните критерии за обществени поръчки съгласно Директива 2009/33/ЕО.

1.10.13 Системата за отчитане от публичните и частни дружества на използването на въгледороди и на емисиите на CO<sub>2</sub> следва да се измени, за да се определи дела на транспорта.

1.10.14 В глобалния план за действие липсва компонент за СТО.

1.10.15 В новата група на високо равнище CARS 21 следва да бъдат включени представители на гражданското общество, които са ангажирани с проблемите на околната среда.

1.10.16 Когато ЕС прецизира своя подход към индустриалната стратегия, автомобилната промишленост следва да е един от първите сектори, които трябва да бъдат разглеждани. ЕС трябва да установи силна структура за управление със спешната мисия да прокара законодателни промени и стимулиращи мерки, да мобилизира необходимите инвестиции и да способства за създаването на пазари.

1.10.17 ЕС не трябва да изостава. Съответните комисари трябва да обединят действията си, а страните, дружествата и изследователските институции с необходимите ресурси трябва да действат спешно. Този план за действие трябва да се разглежда като призив за сбор под знамената.

## 2. Въведение

2.1 Стратегията на ЕК има за цел да установи подходяща и технологично неутрална политическа рамка. В краткосрочен план тя има две направления, включващи както двигателите с вътрешно горене (ДВГ), така и електрическите превозни средства с акумулаторни батерии (ЕПС).

2.2 От своя страна, стратегията за ДВГ също има две направления. Тя изисква по-нататъшно усъвършенстване на конвенционалните бензинови и дизелови двигатели, както и въвеждане на алтернативни горива, включващи течни биогорива и газообразни горива. За разлика от биогоривата, газообразните горива изискват изменения в превозните средства с ДВГ, специални уредби за съхранение на горивото в автомобила и подходяща разпределителна мрежа.

2.3 Стратегията за ЕПС включва електрически превозни средства с акумулаторни батерии (ЕПС) като Nissan Leaf, хибридни електрически превозни средства (ХЕПС) като Toyota Prius и хибридни електрически превозни средства с възможност за включване в електрическата мрежа (ХЕПС-ЕМ) като Chevrolet Volt. ХЕПС не е истинско електрическо превозно средство, тъй като не може да се включва в източник на електроенергия.

2.4 Ако НИРД в областта на водородните технологии завършат с успех, идеалното електрическо превозно средство ще се задвижва от водородни горивни елементи – ПСЕ (превозно средство с горивни елементи).



### 3. План за действие на Комисията по отношение на екологичните превозни средства („план за действие“)

#### 3.1 Правна уредба

- типово одобрение на дву- и триколесни моторни превозни средства и на четириколки;
- въвеждане на регламент за емисиите на CO<sub>2</sub> от автомобили до 2011 г.;
- маркетинг на „екологичната допълнителност“ на превозните средства;
- регламентиране на потреблението на гориво от мобилни климатични системи;
- допълнителни мерки относно емисиите на CO<sub>2</sub> и други замърсители;
- преразглеждане на изпитвателния цикъл за измерване на емисии;
- списък от мерки с екологичен принос;
- изменение на директивата за шумовите емисии;
- критерии за устойчивост на биогоривата;
- стратегия за незамърсяващи, ефективни тежки превозни средства.

#### 3.2 Изследвания и иновации

- подобряване на конвенционалните двигатели, електрическите силови уредби, технологиите за акумулаторни батерии, водородните технологии;
- опростени правила за безвъзмездните средства за научни изследвания;
- дългосрочна стратегия за научни изследвания;
- подкрепа от ЕИБ.

#### 3.3 Навлизане на пазара

- насоки относно финансовите стимули, предоставяни от държавите-членки;
- преразглеждане на директивата за енергийното данъчно облагане;
- насоки за ДЧ относно данъчното облагане на превозни средства;
- наблюдение върху изпълнението на директивата за незамърсяващи и енергийно ефективни превозни средства;
- изследвания върху очакванията на потребителите и поведението им при купуване;
- изменение на директивата за етикетиране на моторните превозни средства;

- демонстрационен проект за „електромобилност“.

#### 3.4 Глобални аспекти

- международно сътрудничество, особено в областта на стандартизацията;
- хармонизирана правна уредба в рамките на ИКЕ на ООН;
- инициатива за суровините, свързана с дефицитни редкоземни елементи и благородни метали.

#### 3.5 Заемост

- Европейски съвет по отрасловите умения;
- Европейски социален фонд.

#### 3.6 Междинен преглед на законодателството относно емисиите

- стандарти за емисионните показатели на леки пътнически автомобили в перспектива до 2020 и 2030 г.;
- намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните автомобили в перспектива до 2013 и 2020 г.

### 4. Специални дейности по отношение на електрическите превозни средства

#### 4.1 Безопасност

- изисквания за електробезопасност;
- изисквания за безопасност при сблъсък.

#### 4.2 Стандартизация на съединителите за зареждане

- разработване и прилагане на стандарта;
- взаимодействие при разработването на световни стандарти.

#### 4.3 Инфраструктура

- инфраструктура за зареждане;
- инвестиции в инфраструктура и услуги.

#### 4.4 Производство и разпределение на електрическа енергия

- подход, основан на жизнения цикъл;
- нисковъглеродни енергийни източници;
- управление на товара.

#### 4.5 Акумулаторни батерии

- извеждане от употреба на превозните средства/рециклиране на акумулаторните батерии;
- научни изследвания в областта на акумулаторните батерии;
- транспорт на акумулаторни батерии.

#### 4.6 Управление

- повторно свикване на групата на високо равнище CARS 21 за разглеждане на пречките пред навлизането алтернативните технологии на пазара;
- Европейската програма по изменението на климата (ЕПИК) – прилагане в действие на стратегията за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>;
- Бяла книга за европейската транспортна политика;
- вътрешен пазар – избягване на разпокъсането и осигуряване на критична маса.

### 5. Позиция на ЕИСК по плана за действие

#### 5.1 Подобряване на конвенционалните превозни средства с ДВГ

5.1.1 ЕИСК подкрепя подобряването на превозните средства с ДВГ и по-конкретно мерките за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и други замърсители, преразглеждането на изпитвателния цикъл за измерване на емисиите, НИРД за подобряване на конвенционалните двигатели, включването на микробусите в приложното поле на регламентите и междинния преглед на законодателството относно емисиите.

5.1.2 Новите материали предлагат значителни възможности за иновации в областта на проектирането и производството на малки автомобили. Сега се появяват революционни, нови производствени процеси, основани на използването на такива материали. В автомобилната промишленост се стимулира създаването на нови дружества, които предизвикват добре установените участници. Тези иновации заслужават да бъдат подкрепяни с НИРД и новите участници следва да бъдат подпомагани с безкомпромисно прилагане на правилата за конкуренция в автомобилната промишленост.

5.1.3 ЕИСК изразява задоволство, че планът за действие визира потреблението на гориво и емисиите на CO<sub>2</sub> от тежкотоварните превозни средства. Всеки план трябва да визира този пазарен сегмент, започвайки с автобусите, тежкотоварните автомобили и превозните средства със специално предназначение, като сметосъбиращите автомобили. Целеви показатели, близки по обхват до тези, които са в сила за производителите на леки автомобили, следва да се прилагат и за тежкотоварните превозни средства, и както при леките автомобили, целевите показатели следва да обхващат и потребителите.

5.1.4 При толкова много производители на тежкотоварни автомобили със седалище в Европа, има място за конструктивно сътрудничество между потребители и производители за разработване на нови и иновативни превозни средства. В Азия, Америка и Европа вече съществуват примери за пионерски проекти, като автобуси с ниски въглеродни емисии (LCEB), които използват 30 % по-малко гориво и отделят 35 % по-малко CO<sub>2</sub>. Хидравличните хибридни превозни средства (HNV), които черпят мощност от спирането, могат да са с 30 % по-ефективни и да работят много добре в експлоатационни условия с често спиране и потегляне, например при сметосъбирането. Съществуват много проекти за хибридни електромобили. Някои ДЧ предоставят средства за първоначални инвестиции в подкрепа на такива иновации, често под формата на субсидии за

експериментални превозни средства. Програмите от този вид следва да се подкрепят последователно, докато по производствената линия тръгнат конкурентоспособни превозни средства и европейските производители започнат да печелят поръчки за износ.

#### 5.2 Алтернативни горива за превозни средства с ДВГ

5.2.1 Докладва се, че програмата на Комисията за биогорива е в безпорядък. Сегашната ситуация се характеризира като война, в която експертите по земеделие на Европейската комисия са на нож с нейните експерти по климата, а автомобилните и фермерските лобита на Европа – с природозащитниците. В дебата е включено сравнително новото понятие „косвена промяна на предназначението на земята“. То се отнася основно до потенциалните въздействия върху глобалната околна среда от промяната на предназначението на земята, необходима за осигуряване на културите, с които да бъдат изпълнени целевите показатели на ЕС по отношение на биогоривата. Тъй като се очаква към 2020 г. биогоривата да задоволяват 7 % от потребностите на ЕС от горива, ЕИСК настоява Комисията да потвърди политиката си или да я промени. Тази политика може да е напълно действена, само ако технологиите най-после осигурят биогорива от второ поколение.

5.2.2 Комисията изтъква ограниченията пред алтернативните газообразни горива като втечен нефтен газ (ВНГ), съгъстен природен газ (СПГ) и биогаз. Необходими са изменения по двигателите и горивните резервоари на превозните средства, и достъпни съоръжения за зареждане. Въпреки това, тези условия могат да бъдат изпълнени в случаите, когато големи автомобилни паркове работят в обхвата на депата. Някои частни дружества и много публични власти и предприятия за обществени услуги могат да изпълнят тези условия. Освен че трябва да задължават публичните власти и дружествата да въвеждат програми за незамърсяващи и ефективни превозни средства, ДЧ следва да насърчават производителите и потенциалните потребители да правят иновации в тази област, за да изпълнят техните целеви показатели.

#### 5.3 ЕПС, ХЕПС и ХЕПС-ЕМ

5.3.1 Становището на г-н Osborn имаше характер на визия. То определи предпоставките за извършване на съществен преход от превозни средства с ДВГ към ЕПС на пазара за леки автомобили. Реалността е, че този преход няма да настъпи в краткосрочен план, следователно кампанията за екологични автомобили трябва да бъде поставена на по-широка основа.

5.3.2 Както посочва Bain&Company, ЕПС са апаратите iPhone на автомобилната промишленост. Преди апарата iPhone, потребителите на мобилни телефони се притесняваха за ресурса на батерията. Тъй като приложението за iPhone са революция, потребителите приемат факта, че трябва да зареждат телефоните си ежедневно. Това, което потребителят изпитва с ЕПС, е толкова различно от шофирането на превозно средство с ДВГ, че ранните потребители на ЕПС вероятно няма да се притесняват за ограничения пробег с едно зареждане на ЕПС и ХЕПС-ЕМ, които ще се появят на пазара 2011 и 2012 г.

5.3.3 Ранните потребители ще закупуват ЕПС като втори автомобил. ЕПС ще се използват за пътуване до работа по шосе, за паркиране до железопътни гари и за движение в квартала. Пробегът с едно зареждане ще съответства на разстоянията, изминавани за един ден. Акумулаторната батерия на ЕПС може да се зарежда през нощта от домашната електрическа инсталация в гаража на собственика.

5.3.4 Зареждането на акумулаторната батерия на местоработата може да увеличи дневния пробег. Не се изисква сложна инфраструктура за зареждане. Международна стандартизация едва ли е необходима при сегашните ограничения на пробега с едно зареждане. Натоварването на електрическите мрежи би трябвало да е минимално при зареждането през нощта с електроенергия, която иначе би останала неизползвана през това време.

5.3.5 Много държави-членки, включително Обединеното кралство, Франция и Германия, предлагат щедри стимули за купувачите на електрически автомобили. Въпреки че ЕПС са по-скъпи от превозните средства на ДВГ дори след субсидията, привлекателността на технологията и стила на живот, демонстриран от собственика, би трябвало да са достатъчни, за да подкрепят изкупуването на първоначалните производствени обеми. Освен това, ангажираността на собствениците ще бъде засилвана с безплатно паркиране, освобождаване от такси за влизане в зони с натоварен трафик и други привлекателни мерки в градската среда.

5.3.6 Докато от една страна ЕСК застава зад предложението за осигуряване на насоки относно финансовите стимули от ДЧ, той също така насърчава ДЧ да стимулират ранното възприемане на ЕПС с оглед ЕС да не изостава по отношение на навлизането на ЕПС от други региони, където се предлагат такива стимули.

5.3.7 Основният разходен елемент при ЕПС е акумулаторната батерия. Основните проблеми при автомобилните приложения са размер, тегло, мощност, безопасност, ефективност, надеждност и дълготрайност.

5.3.8 Стратегическият проблем на ЕС се изразява в това, че няма големи производители на акумулаторни батерии, въпреки че Nissan предвижда внедряването на такива производства в Обединеното кралство и Португалия. Технологията на акумулаторните батерии ще стане изключително развита и нейната важност ще нараства, понеже тя ще бъде основният фактор, определящ технико-експлоатационните характеристики и конкурентоспособността на превозното средство. Европа трябва да бъде представена в тази индустрия. ЕИСК препоръчва основните производители на автомобили в Европа да работят съвместно за започване и увеличаване на производството на акумулаторни батерии в Европа. Новата група CARS 21 следва да разгледа този въпрос.

5.3.9 Има редица аспекти на бизнеса с акумулаторни батерии, които ще трябва да бъдат уредени: гаранции, подмяна, замяна и лизинг, както и процедури при извеждане от експлоатация, събиране при аварии, неутрализиране и повторно използване на отпадъците. Дружества от ЕС трябва да са в този бизнес.

5.3.10 В по-дългосрочен план, водачите на МПС ще се нуждаят от достъп до мрежи за зареждане. Общоградските

схеми, пилотно въвеждани примерно в Лондон и Париж, и общонационалните схеми, разработвани в Дания и Израел, могат да дадат ценна входна информация за плановете, посочени в точки 4.2 и 4.3 по-горе. Имайки предвид, че Китай ускорило електрифицира пет града, наложително е ЕС да действа бързо, особено по отношение на стандартите.

5.3.11 Осигуряването на суровини фигурира в плана за действие. Япония и Южна Корея преговарят за концесии и съвместни предприятия в Южна Америка. Южна Корея има инвестиция от 12 милиарда долара, свързана с помощ в Боливия. Няма данни, които да показват, че ЕС е в толкова добра позиция. Комисията и ДЧ следва да работят с миннодобивните компании със седалище в ЕС, за да осигурят бъдещите доставки.

#### 5.4 ПСГЕ

5.4.1 ЕС финансира научни изследвания в бъдещата водородна икономика и в разработването на превозни средства с горивни елементи (ПСГЕ). В свои предишни становища ЕИСК е заставал зад водородната стратегия на Комисията. Въпреки това, според някои наблюдатели концепцията за водородна икономика няма да проработи. Те изтъкват, че няма практически източник на водород, няма добър начин за съхранение на водород и няма добър начин за разпределение на водород. Много от проблемите с водорода произтичат от неговите физически и химически свойства. Възможно е технологиите да не успеят да разрешат тези проблеми. Съответно, стратегията на ЕС трябва да включва варианти в случай че ПСГЕ не се окажат приложими в дългосрочен план. Твърде рано е да се избира една или друга технология. На този етап трябва да оставим „всички цветя да пораснат“.

#### 5.5 Ангажиране на публичния сектор, частния сектор и гражданите

5.5.1 Производителите на моторни превозни средства имат целеви показатели за икономия на гориво и емисии, които се прилагат общо за видовете автомобили, които произвеждат. ЕИСК препоръчва публичните власти, предприятията за обществени услуги и големите публични и частни дружества също така да осъществяват дейността си в съответствие с насоки и целеви показатели за потребление на горива и за емисии. Това е единственият начин за насърчаване на използването на газови алтернативни горива, но възможността е много по-голяма от това.

5.5.2 ЕИСК изразява задоволство, че Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства ще влезе в сила в края на 2010 г. Независимо от това, ЕИСК би желал да види разработени насоки относно прилагането на различните критерии за обществени поръчки, както и процес, с който тези критерии да стават по-строги във времето. Такива критерии следва да бъдат заложени колкото може по-скоро и ЕИСК би желал да ги види влезли в сила преди планирания преглед след две години.

5.5.3 По примера на публичния сектор, ЕИСК би желал също така да види такава промяна в системата за отчитане от публичните и частните дружества на използването на въгледороди и на емисиите на CO<sub>2</sub>, която да определя дела на транспорта и съответно да осигурява възможност за измержане на постъпателното подобряване.

## 5.6 Международна конкурентоспособност

5.6.1 Международната ситуация е трудна. Правителствата в Америка, Китай, Япония и Южна Корея имат едно и също намерение - да използват възможността за незамърсяващ и ефективен транспорт. Правителствата в ЕС имат 27 намерения, при много различни индустриални и финансови способности и много различни нива на благосъстояние на съответните общества. Понеже екологичният транспорт е напълно различен от това, което е било преди, той на практика нулира индустриалното предимство и така позволява на Китай да задмине една Япония, особено като се има предвид, че китайската икономика е защитена с вносни мита. ЕС не трябва да изостава. Съответните членове на Комисията трябва да обединят действията си, а страните, дружествата и изследователските институции с необходимите ресурси трябва да действат спешно. Този план за действие трябва да се разглежда като призив за сбор под знамената.

5.6.2 Параграф 3.4 „Глобални аспекти“, е изключително важен, но в него липсва компонент за СТО. В тези революционни нови условия бизнесът в ЕС се нуждае от достъп до пазара без протекционистични бариери.

## 5.7 Управление

5.7.1 Комисията ще свика повторно групата на високо равнище CARS 21. Докладът на първата група беше одобрен от автомобилната промишленост, но беше критикуван от природозащитни групи, според които тя не предлага „чиста“ и „ефективна“ стратегия за нови автомобили. Представители на гражданското общество, ангажирани с проблемите на околната среда, следва да бъдат включени в новата група на високо равнище като противотежест на промишлените интереси.

5.7.2 Китай, Корея и САЩ последователно напредват с иновациите, развитието и инвестициите в тази област. Европа е заплашена от изоставане, от това да стане жертва на късоглед консерватизъм, плахост сред установените промишлени участници и липса на политическа визия и ръководство от страна на правителствата. Ако искаме европейската промишленост да избегне тази участ, Съюзът трябва да установи силна структура за управление, включваща прогресивни лидери от сферата на бизнеса, политиката и гражданското общество, с единната и спешна мисия да прокара необходимите законодателни промени и стимулиращи мерки, да мобилизира необходимите инвестиции и да способства за създаването на нужните пазари.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Зелена книга „Отключване на потенциала на културните и творческите индустрии“**

COM(2010) 183 окончателен

(2011/C 51/09)

Докладчик: г-н CARPELLINI

Съдокладчик: г-н LENNARDT

На 27 април 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*Зелена книга „Отключване на потенциала на културните и творческите индустрии“*

COM(2010) 183 окончателен.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 септември 2010 г.

Предвид началото на новия мандат на Комитета, Пленарната асамблея реши да се произнесе по това становище на октомврийската пленарна сесия и определи г-н Joost van Iersel за главен докладчик, в съответствие с член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 71 глас „за“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. Препоръки и предложения

Подтикнат от въпросите, предложени от Комисията в Зелената книга (COM(2010) 183 окончателен от 27 април 2010 г.), и воден от препоръките, отправени преди това от Платформата за потенциала на културните и творческите индустрии (*Platform on the potential of cultural and creative industries*) и от проведения в нейните рамки диалог, включително по време на *ad hoc* изслушвания, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) формулира конкретни препоръки и предложения в подкрепа на европейските културни и творчески индустрии (КТИ).

### 1.1 Препоръки

ЕИСК:

а) приканва Комисията да продължи усилията за по-добро определяне на сектора и по-доброто му статистическо представяне, като се отчита в особена степен социалното и икономическото положение на хората на изкуството. На практика не съществува еднозначно и общоприето определение на понятието „културна и творческа индустрия“, а то е основна предпоставка за:

i. насърчаване на признаването на специфичния характер на КТИ;

ii. анализиране на тяхното въздействие върху растежа в дългосрочен план, международната конкурентоспособност, регионалното развитие и териториалното сближаване;

iii. насърчаване на приемането на политики, с които да се отчитат културните особености на сектора чрез ефективно прилагане на член 151, параграф 4 от ДЕО – понастоящем член 167, параграф 4 от ДФЕС;

б) препоръчва на Комисията да положи повече усилия за създаването на „европейско пространство на творчеството“, като насърчава европейска регулаторна рамка, основана на равния достъп до пазара, свободната конкуренция, борбата срещу злоупотребата с господстващо положение, подкрепата за МСП и занаятчийството, насърчаването на културното многообразие, защитата на правата върху интелектуалната собственост и борбата с пиратството, с особено внимание към цифровите възможности на сектора;

в) призовава за въвеждането на данъчни облекчения и нови модели и инструменти за насърчаване на финансирането на проекти в сектора и за създаване на публично-частни партньорства с участието на гражданите (ПЧПУ); с други думи става въпрос в тази сфера да се добави прякото участие на гражданите към традиционните модели на публично-частни партньорства <sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> Вж. в друг контекст становището относно „Подобряване на моделите на публично-частните партньорства на участието чрез развитие на електронни услуги за всички в ЕС-27“ (TEN/402, прието от ЕИСК на пленарната му сесия през септември 2010 г., все още непубликувано в ОВ).

- г) подчертава приноса на КТИ за стратегическите цели на „европейското сближаване“ и препоръчва на местните власти (общини, региони и др.) да сътрудничат с останалите местни участници (университети, банки, сдружения, публични и/или частни доставчици на съдържание и др.), за да насърчат популяризирането на КТИ и тяхното включване в регионалното развитие;
- д) посочва необходимостта от подходящи мерки за преодоляване на уязвимостта на предприятията в сектора, особено МСП, както и на хората на изкуството, а също и нуждата от насърчаване на „критична маса“ от инвестиции в сектора, като се използват т.нар. „икономии от агломерациите“, за да се противодейства на проникването на европейския пазар на продукти, подтикващи към поведенчески модели, които се отразяват неблагоприятно на европейската култура или които могат да доведат до истинска културна колонизация;
- е) акцентира върху ролята на ИКТ (например на инициативите на ЕС относно „Интернет на бъдещето“) за предоставянето на нови възможности (широколентови услуги или услуги в подкрепа на творчеството, по-специално в необлагодетелствани райони или райони с нисък доход), както по отношение на реализирането на творческите продукти и услуги, така и в областта на тяхното разпространение и използване от страна на крайните потребители;
- ж) подчертава необходимостта от насърчаване на повече знания за творческата индустрия в училищните програми и професионалното обучение, както вече беше посочено на европейско равнище в Международната харта на художественото занаятчийство;
- з) потвърждава необходимостта от проучване на най-подходящите инструменти за улесняване на достъпа до кредит на творческите предприятия или на професионалистите в сектора, като от една страна се обръща по-голямо внимание на аспектите на икономическата и финансовата устойчивост на проектите/продуктите на предприятията, а от друга се развива капацитетът на кредитните институции за оценка на икономическия и финансов потенциал на културните и творческите проекти;
- и) накрая изтъква отново необходимостта от насърчаване, в рамките на институциите на ЕС, на по-задълбочен размисъл по въпроса за социалното въздействие на развитието на клъстери на творчеството и по въпроса за подобряването на условията на труд за работещите в сектора.

## 1.2 Предложения

Като отчита всичко това, ЕИСК представя на вниманието на европейските институции и на Комисията като цяло (не само на нейните специализирани отдели) набор от оперативни предложения в подкрепа на КТИ:

- а) започване на „структуриран диалог“ с всички заинтересовани страни и, в сътрудничество с всички заинтересовани институции на Общността, стартиране на кампания, включваща дискусии и инициативи за повишаване на информираността относно ролята на КТИ на „европейската територия“, като се обръща особено внимание на необлагодетелстваните райони и на регионите, включени в политиката на сближаване. ЕИСК е готов да насърчи този структуриран диалог и да сътрудничи с другите институции на Общността, като предостави на разположение своите технически компетенции и мрежата си от контакти;
- б) създаване въз основа на пилотните проекти, стартирани в някои региони на ЕС, на места за неформални срещи и експерименти (по модела на научните центрове, централите на бъдещето, мултимедийните паркове и др.), които да бъдат в състояние да насърчат прякото участие на целевите групи, съставени от граждани/ползватели/сдружения, и на организираното гражданско общество. Целта е да се насърчи участието из цялата територия на ЕС в развитието на потенциала на творческата индустрия не само в големите градски центрове, които често се разглеждат като единствен двигател на процесите на творческото развитие. В тази област местните и регионалните общности, сдруженията на МСП и на занаятчиите могат да играят основна роля за насърчаване на включването на КТИ в регионалното развитие (като прилагат принципа „Мисли първо за малките предприятия!“; предвиден в европейския „Small Business Act“);
- в) да се насърчи „вътрешния пазар“ на творчеството посредством насърчаване на:
- движението;
  - действителното упражняване на правото на установяване;
  - взаимното признаване на професиите, квалификациите и сертифицираните умения;
  - развитието на истинска система, която да подпомага сектора (хармонизирано данъчно облагане за защита на творческата дейност и творческото наследство, споразумения за избягване на двойното данъчно облагане и др.);
  - обмена на най-добри практики и развитието на съвместни продукции и транснационални партньорства в допълнение към публично-частните партньорства (например многостранни спогодби между потребители и доставчици на съдържание), включително с помощта на нови модели на участие (ПЧПУ) на регионално и местно равнище;
- г) активизиране на диалога между институциите на университетско равнище от една страна и МСП, занаятчийските предприятия и техните представителни сдружения от друга, повишаване на уменията на студентите в областта на информатиката и технологиите, предприемане на инициативи за създаване на нови предприятия в сектора, включително посредством форми на наставничеството от страна на равнопоставени партньори;
- д) подкрепа за финансирането на творчеството, от една страна чрез изготвянето на насоки на европейско равнище за бизнес плановете за творчески и културни проекти/услуги/произведения и на конкретни показатели за постиженията, които да могат да улеснят техническата и икономическата оценка на инвестициите в сектора, а от друга страна чрез кредитни облекчения, смесени публично-частни гаранционни фондове за МСП и револвиращи фондове, както и нови форми на сдружаване и партньорство между различните заинтересовани страни в съответните сегменти (ИКТ, издателска дейност, производство на филми, музика и др.).

## 2. Какво предствавяват културните и творческите индустрии?

2.1 Както се признава в стратегията „Европа 2020“ европейските културни и творчески индустрии (КТИ) изпълняват централна роля за растежа, конкурентоспособността и бъдещето на ЕС и неговите граждани. Поради самата си същност те създават иновации и работни места и играят ролята на допирна точка между различните индустриални дейности. Освен това са генератори на сравнително предимство, което не може да се възпроизведе другаде, фактори за местно развитие и движеща сила на индустриалната промяна.

2.2 ЕИСК подчертава също ролята на КТИ в „европейското общество“ за подкрепа на плурализма и културното многообразие, както и като инструмент за насърчаване на „европейската идентичност“. Освен това те допринасят за повишаване качеството на живот, за толерантността и предотвратяването на поведение, уронващо човешкото достойнство, за интеграцията и гостоприемството.

2.3 Настоящото становище си поставя амбициозната цел да разкрие пълния потенциал на културните и творческите индустрии, основен елемент на новата стратегия „Европа 2020“, както беше подчертано и от Европейския съвет, и от ключови участници в европейските индустриални промени. На първо място това предполага достатъчно познаване на разглежданите явления, като се прави разлика между концептуализация, анализ на процесите на производство и потребление, управление.

2.4 Въпреки че обикновено се говори за КТИ, следва да се прави разграничение между „култура“ и „творчество“. Докато под „култура“ се разбира, като цяло, съвкупността от знания, приложения и степени на творческо и научно развитие в определена епоха или в рамките на дадена социална група <sup>(2)</sup>, под „творчество“ се разбира конкретно способността да се мисли по новаторски начин или да се създават нови идеи, които по нов начин да съчетават елементи от реалността (било то процеси, предмети, знания и т.н.). То от своя страна не бива да се бърка с термина „иновация“, с който по-общо се обозначават процеси и продукти, които са резултат от развитието на знанията, техниката и инструментите <sup>(3)</sup>.

Това разграничение е от основно значение, тъй като от една страна позволява да се разграничават понятия, които в съвременния език често пъти се бъркат, а от друга отразява дълбоките взаимовръзки, които съществуват между култура, творчество и иновации (вж. и заключенията на Съвета на ЕС относно приноса на културата за регионалното и местното развитие, 29 април 2010 г.).

2.5 Многоаспектният характер на културата и творчеството затруднява определянето на един единствен подход към анализа: в едната крайност са тези, които отнасят творчеството към сферата единствено на културните дейности, а в другата – тези, които считат, че всички индустрии са творчески по своята

същност. Следователно определянето на т.нар. „творчески сектори“ може да бъде в известна степен произволно, а това би могло да се отрази върху ефективността на политиките за подкрепа на стратегията „Европа 2020“.

2.6 Проблемът за определянето на границите на сектора е свързан също и с проблема за „възприятието“, било то „вътрешно“ (участниците в сектора, които не възприемат себе си като част от една и съща „индустрия“) или „външно“ (обществата, които не признават специфичния секторен характер на работата в културните и творческите индустрии).

## 3. Общата рамка на КТИ в Европа

3.1 Според определянето на Европейската комисия КТИ допринасят общо за около 2,6 % от БВП на ЕС-27 и осигуряват заетост за около 5 милиона души (източник: Зелена книга COM(2010) 183 окончателен). Според други източници този дял е още по-голям. Разнообразието на статистиките естествено отразява разнообразието на преценките за това кои секторни групи се включват в определянето за КТИ (вж. препоръката в параграф 1.1.a).

3.2 Търговският баланс на ЕС-27 в основните сектори, свързани с „творчеството“, отбеляза (по данни от 2007 г.) излишък от 3 милиарда евро. Според Конференцията на ООН за търговия и развитие – UNCTAD (*Creative economy report – Доклад за творческата индустрия, 2008 г.*) творческата индустрия остава един от основните сектори на световната търговия по отношение на своя растеж. В периода 2000-2005 г. търговията със стоки и услуги, свързани с творчеството, нарасна с почти 9 % в световен мащаб, като потвърди благоприятните перспективи за развитие в дългосрочен план.

3.3 Типични професионалисти в сектора са творците, носителите на идеи, производителите, редакторите, актьорите/изпълнителите, но от съществено значение остават и обикновените представители както от техническа, така и от предприемаческа гледна точка, например занаятчиите. Все пак трябва да се изтъкне липсата на подходящо законодателство в сектора, липсата на специфично признание на професиите в сектора и на социална защита, предназначена за тях (например защита при много кратки срокове на договорите, защита със социално-осигурителен характер или насърчаване на международната мобилност).

3.4 Въпреки това КТИ предоставят значителен потенциал за растежа и заетостта в ЕС. В действителност творчеството навсякъде се счита за двигател на устойчивия, интелигентен и приобщаващ растеж, така както културата изпълнява основна роля в развитието на общество на информацията и знанието. Освен това и двете са не само инструмент за по-конкурентно и сегментирано предлагане, а стимулират и търсенето на съдържание, възпитават в ценностите на културното многообразие и същевременно допринасят за борбата с изключването и дискриминацията.

<sup>(2)</sup> Вж. становището на ЕИСК относно „Културните индустрии в Европа“ (ОВ С 108, 30.4.2004 г., стр. 68).

<sup>(3)</sup> Вж. становището на ЕИСК относно „Освобождение и засилване на потенциала на Европа за научни изследвания, развойна дейност и иновации“ (ОВ С 325, 30.12.2006 г., стр. 16, по-специално параграф 4.12 и бележка под линия 55).

3.5 Освен това творчеството изпълнява ключова роля в областта на международната конкурентоспособност, като предоставя „нематериална стойност“ на „продуктите“ и ги преобразува в особен вид „опит“. Понастоящем все повече икономически дейности, макар да не се включват в творческите сектори в тесен смисъл, отделят все по-значителни средства за творчески дейности като вложения за собствените си продукти. Следователно, освен че е от съществено значение за международната конкурентоспособност на предприятията, творческият сектор се отразява положително и на останалата част от икономиката (4).

3.6 Друг елемент, който не бива да се подценява, е приносът от развитието на този сектор за „качеството на живот“ на съответната територия. Той оказва влияние върху образователната система, поведенческите модели на младите хора и засилването на интереса към културата, който се разпространява посредством дейностите на КТИ, като по този начин се допринася за по-голямата „динамика“ на съответните градове и територии.

3.7 Накрая трябва да се изтъкнат възможностите, които се разкриват благодарение на прилагането на новите технологии в сектора. Достатъчно е да се спомене явлението „социални медии“: споделяне на текстово съдържание, образи, видео и аудио материали от страна на ползвателите. Това е сектор, от който едновременно могат да произтекат интересни идеи, продуктивни дискусии и полезни съпоставки (например „Wikinomics“), които обаче се характеризират и с трудности в управлението, например в областта на правата върху интелектуалната собственост на споделяното съдържание. Накрая новите технологии могат да допринесат за борбата с цифровото пиратство.

3.8 Въпреки това секторът остава уязвим. От една страна той е доминиран от МСП, от друга страна в него се формират олигополни режими, които убиват конкуренцията (т. нар. ефект на „бестселъра“). Достатъчно е да вземем за пример предприятията в сферата на мултимедиите или рекламата, които извършват дейност в световен мащаб.

3.9 МСП продължават да играят основна роля. Именно тези предприемачи поемат „риска“, свързан с нетехнологичните иновации, с инвестирането в нови таланти и нови естетични форми и с опита им да осигурят богато и разнообразно предлагане за потребителите. Възниква обаче проблемът за „критичната маса“ от инвестиции, необходими за да се противодейства на проникването на европейския пазар на продукти, които подтикват към поведенчески модели и ценности, чужди на европейската култура. В този смисъл би било целесъобразно да се предприемат конкретни мерки за подкрепа и подпомагане на насърчаването на „местни системи от МСП“, развитието на „регионални кълъстери“ и „икономии от агломерациите“.

3.10 Политиките в областта на културната и творческата индустрия в Европа остават хетерогенни. В някои държави-членки секторът получава значителни публични инвестиции, а

в други държави той има предимно частен характер (5). Независимо от оценката на ефикасността на тези политики, не може да се отрече, че фрагментирането на националните законодателства и пазари в тази област представлява *de facto* изкривяване на конкуренцията в рамките на европейския пазар. В самата Зелена книга се показва колко е важно да се увеличат усилията за насърчаване на по-голяма европейска конкуренция в сектора, като по този начин се насърчава културното многообразие. Освен това наличието на подходящ стимул за осъществяване на бенчмаркинг продължава да бъде от основно значение за насърчаване на европейските политики в сектора.

3.11 На равнище ЕС както Комисията (съобщение от 10.5.2007 г. относно „Европейска програма за култура в глобализацията се свят“), така и Съветът („Работен план за културата за периода 2008-2010 г.“ от 10.6.2008 г.) и Парламентът (вж. „Резолюция на Парламента относно културните индустрии в Европа“ от 10.4.2008 г.), си поставят за цел оптимизирането на потенциала на КТИ, по-специално на МСП. Сред планираните дейности следва да се спомене Съюзът на европейските творчески индустрии (*European Creative Industries Alliance*), който ще започне работа през 2011 г. в рамките на Програмата за предприемачество и иновации (ППИ), която е част от Програмата за конкурентоспособност и иновации (6). Други инициативи са свързани със създаването на работна група относно КТИ, която включва експерти от самите държави-членки, осъществяването на проучвания относно приноса на културата за творчеството, предприемаческото измерение на културните и творческите индустрии, приноса на културата за местното и регионалното икономическо развитие, както и изготвянето на Зелената книга относно КТИ.

#### 4. Темите на дебата и приоритетите, определени в резултат на консултациите със заинтересованите страни

4.1 С публикуването на Зелената книга от 27.4.2010 г. Комисията откри дебата относно потенциала за растеж на КТИ, като подчерта ролята на културното многообразие, на глобализацията и цифровизацията като двигатели на „процеса“, както и необходимостта от предоставяне на подходящи инструменти на индустриите от сектора (например възможността за експериментиране и инвестиране, като се улеснява достъпът до кредити) и насърчаване на тяхното развитие чрез пренасочване на териториалните политики.

4.2 Очаква се действията на Комисията да се насочат в три макролинии на политиката: „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ – една от седемте водещи инициативи на стратегията „Европа 2020“, в рамките на която Комисията предвижда да създаде единен пазар на онлайн съдържанието и услугите; специфични дейности за засилване на ролята на КТИ като катализатор на иновациите и на структурните промени в контекста на водещата инициатива „Съюз за иновации“; стратегия в областта на интелектуалната собственост, имаща за цел да благоприятства необходимия баланс между защита и разпространение на нови бизнес модели.

(4) В рамките на проучване, осъществено от дружество KEA по искане на Европейската комисия, се изтъкват три основни канала в тази област (<http://www.keanet.eu/report/BISScreativeindustries.pdf>): връзката с местното/регионалното развитие, междусекторните отношения (например между творческо съдържание и ИКТ или между култура и туризъм); взаимовръзките между „творчески“ и „нетворчески“ сектори. Този доклад беше изготвен във връзка със семинара, организиран в Амстердам от ГД „Предприятия и промишленост“, на който беше изготвена и „Декларацията от Амстердам“ (<http://www.europe-innova.eu/creative-industries>).

(5) Внимателното и точно разглеждане на моделите на индустриална политика, възприети в различните държави-членки, би изисквало, разбира се, еднозначно и споделяно от всички определение на КТИ. Въпреки това публичното финансиране обикновено е насочено към насърчаване на културния сектор (театър, кино, изкуство, фондации и др.), като това дава значително отражение върху целия сектор предвид съществуващите взаимовръзки между инвестициите в културата и развитието на творческите индустрии.

(6) За инициативата ще бъде отпуснат бюджет от 7,5 милиона евро и се очаква тя да създаде голям финансов ливъридж (около 100 милиона евро за три години).



4.3 Въпреки това Зелената книга поставя и отворени въпроси, с цел да предизвика широка дискусия с всички заинтересовани страни в областта на творчеството в Европа (в широк смисъл). С настоящото становище ЕИСК възнамерява да предостави своя принос към дебата, подет от Комисията, като внесе конкретни оперативни препоръки и предложения. В тази област основната отправна точка за ЕИСК остават препоръките, предложени от Платформата за потенциала на културните и творческите индустрии. Допълнителни елементи възникнаха обаче в хода на диалога между заинтересованите страни и на *ad hoc* изслушванията в Комитета.

#### 4.4 „Физическите пространства“ за творчество, клъстерите и тяхната роля за териториалното развитие

4.4.1 Първият елемент на дебата, отразен в Зелената книга, засяга темата за „пространства за експериментиране, иновации и предприемачество“ в творческия сектор и ролята на новите информационни технологии. На практика това означава да се създадат възможности за места за срещи за междудисциплинарно сътрудничество, предназначени включително за експериментиране на най-иновационните решения на творческата индустрия, където да се проучват съвместно с гражданите/потребителите нови езици и форми на изразяване като например мултисензорното използване на цифровите творчески съдържания (центрове на бъдещето и/или бизнес центрове за продуктите и услугите на творческата индустрия, виртуална реалност и мултимедийни паркове).

4.4.2 Такива физически места, характеризиращи се с „активен обмен“, могат да послужат и като стимул за противопоставяне на маргинализацията на някои региони спрямо големите градски центрове на творческото развитие. Като цяло за основни клъстери на европейското творчество се смятат основните градски зони като например Ile de France, централен Лондон, провинция Милано, Амстердам, Мадрид и др. <sup>(7)</sup> (вж. доклад *Priority Sector Report: Creative and Cultural Industries* – „Доклад за приоритетен сектор: творчески и културни индустрии“ на Европейската обсерватория на клъстерите (*European Cluster Observatory*)).

4.4.3 Съществуват многобройни основания за създаването на индустриални клъстери с „творчески“ характер като: икономическото развитие на градове и региони; развитието на икономика на знанието; творческия туризъм; ефективността на производствените вериги; последиците от разпространението на иновациите и др. Въз основа на тези знания следва да стартират конкретни проекти, за да се насърчи разширяването на тези клъстери и тяхното разпространение на цялата територия на ЕС и да се създадат мрежи на европейско равнище.

4.4.4 Това е свързано (вж. Заключениета на Съвета на ЕС от 29.4.2010 г.) с централната роля на творческата индустрия – нейните мрежи и клъстери – за направляване на регионалното развитие. Докладът за приоритетен сектор: творчески и културни индустрии на Европейската обсерватория на клъстерите доказва емпирично пряката връзка между локализирането на творческата индустрия и териториалното развитие. Проблемът засяга избора на най-подходящите форми на сътрудничество за благоприятстване на интеграцията на КТИ в стратегическото регионално развитие.

4.4.5 Важна характеристика на културните клъстери е зависимостта, особено на етапите на създаване, от публична намеса и необходимостта от положителни действия за интеграция, които

да могат да обединят всички местни участници: публичната администрация, предприемачите, образователната система и университетите, операторите в сферата на културата, интелектуалните професии и гражданското общество. Не бива да се подценява връзката между тези клъстери и местната общност на произход. Тези клъстери водят началото си от „общите познания“ за мястото и взаимодействат с благоприятна среда, която не може да бъде възпроизведена, като насърчават иновациите и промените (вж. учебни примери като Билбао, Валенсия, Амстердам, Рур и др.).

4.4.6 Следователно местните власти (общини, региони и др.) в сътрудничество с останалите местни участници (университети, банки, сдружения, доставчици на публично и/или частно съдържание и др.) изпълняват основна роля за интеграцията на КТИ в регионалното развитие, като се стремят да осъществят стратегическите цели в сектора. Политиката на сближаване на ЕС признава например многобройните ползи от КТИ за постигането на своите стратегически цели (конвергенция, конкурентоспособност, заетост, териториално сътрудничество и приобщаване на най-слабите слоеве от населението), въпреки че конкретното въздействие трудно може да се определи.

4.4.7 Сред конкретните примери за места на концентриране и контакт с културата и творчеството извън големите градски центрове, често в необлагодетелствани и/или трансгранични райони, ЕИСК подчертава както консолидирания опит на Валенсия, така и актуалния пример с „градските лаборатории“ в регион Пулия, при който необитаеми постройки, неизползвани училища, изоставени исторически сгради, бивши манастири, кланици, пазари и казарми в целия регион се реконструират и се оборудват със съоръжения, мебелировка и инструменти, за да се превърнат, с подкрепата на региона, в истински културни и творчески центрове за младите хора.

#### 4.5 „Европейското пространство“ на творчеството: регулаторна рамка

4.5.1 Друга ключова тема за преодоляване на „маргинализацията“ е мобилността на творците и на операторите от творческата индустрия. Обменът на най-добри практики в действителност остава необходим за откриване на нови перспективи и стимулиране на европейските граждани взаимно да опознаят и разберат по-добре своите култури.

4.5.2 Пречките за мобилността обаче са многобройни, като повечето са свързани с визовите правила, данъчните режими и други административни бариери, произтичащи от различните секторни разпоредби в отделните европейски държави, а често пъти и в отделните регионални администрации.

4.5.3 Оперативните предложения за благоприятстване на мобилността са: насърчаване на европейски съвместни продукции и/или междусекторна и вътресекторна обмяна на опит и умения както във фазите на производство, така и в тези на планиране; гарантиране на средства за превод на по-малко разпространени и неевропейски езици; насърчаване на специфични дейности за взаимно признаване на дейностите, професиите и сертифицираните умения; подписване на споразумения за избягване на двойното данъчно облагане. Интелектуалните професии спомагат за една „творческа културна икономика“; те могат да допринесат за пилотен мрежов проект, който да бъде в състояние да привлече творческия принос и на субекти, намиращи се извън границите на Европейския съюз.

<sup>(7)</sup> Тези „териториални концентрации“ се отнасят главно за специфични подсектори като „компютърни медии“, „звукозапис“ и „видеозапис“.

4.5.4 В тази сфера ИКТ предоставят нови възможности както по отношение на реализирането на творбите, така и в областта на тяхното разпространение и използване от страна на крайните потребители. През май 2010 г. Европейската комисия представи амбициозна „Европейска програма в областта на цифровите технологии“ (първата от седемте водещи инициативи на стратегията „Европа 2020“). Сред седемте цели, от които тя се състои, е предвиден нов единен пазар за използване на предимствата на цифровата ера, значително нарастване на възможностите за достъп до бърз и свръхбърз интернет за европейските граждани и намерението да се осигури на всички европейски граждани цифрови умения и достъпни онлайн услуги.

4.5.5 Въпреки това основната пречка пред възможностите на сектора, свързани с цифровите технологии, е липсата на законова рамка за защита на правата върху интелектуалната собственост на културното и творческото съдържание в цифрова форма (актуалните разпоредби в тази област често са ориентирани единствено към нуждите на големите оператори), както и правото на достъп до съдържание от страна на всички ползватели/граждани и МСП, по-специално тези в необлагодетелстваните райони (които често са принудени да понасят ограничаващи и утежняващи правила за достъп).

4.5.6 Въпросът за правата върху интелектуалната собственост е свързан с проблема за пиратството и подправянето, чиито последици за творческата индустрия (кино, телевизионни сериали, музикални произведения и софтуер), само през 2008 г., се изчисляват на 10 милиарда евро пропуснати ползи и 185 000 работни места по-малко (вж. проучването TERA „Costruire un'economia digitale: l'importanza di salvaguardare i livelli occupazionali nelle industrie creative dell'UE“ – „Изграждане на цифрова икономика: значението на гарантирането на равнищата на заетост в творческите индустрии на ЕС“). Цифровото пиратство е престъпление, което засяга както малките, така и големите предприятия, и изисква по-решителни и координирани мерки на европейско равнище за насърчаване включително на защитата на потребителите и за борба с незаконното производство в по-голям мащаб.

4.5.7 В тази сфера трябва да се оценят възможностите, които парадигмата за отворения код (*open source*) и за масовото предоставяне на принос (*Wikinomics*) предлагат, като се вземе предвид специфичната им способност да повишават значението на труда на малките производители, които се характеризират с фрагментирани производствени процеси, творчески принос със силна индивидуалност, променливи производствени цикли, ограничени икономически ресурси.

4.5.8 Докладът на проекта CReATE<sup>(8)</sup> относно ИКТ и ТИ изтъква четири основни тенденции, чрез които ИКТ могат да допринесат за икономическото развитие на КТИ: цифрово разпространение за улесняване на споделянето на съдържание в мрежата; засилване на визуалните възприятия; намаляване на пречките и устойчиво развитие на нови възможности за предприемачество, по-специално в необлагодетелстваните райони на ЕС; способност за приспособяване на организацията на труда към пръснати по места ресурси, които се свързват помежду си единствено чрез технологията и чрез доставчиците на съдържание в областта на ПЧПУ.

<sup>(8)</sup> За повече информация относно проекта CReATE вж. <http://www.lets-create.eu/>.

4.5.9 Втори въпрос, който Комисията повдига, засяга темата за насърчаване на сътрудничеството между училищата в областта на изкуствата и дизайна и предприятията, по-специално заетите, както и развиването на електронните умения преди всичко там, където те липсват или са все още недостатъчно развити. Още в програмата за творчество на ЕС за тематичната година 2009 г. се подчертава необходимостта от „преоткриване на образованието“, така че то да подготвя за обществото на знанието. Въпреки това съществува специфичен проблем, свързан с липсата на интеграция между образованието и предприемаческите среди, особено по отношение на развитието на творчеството, на т.нар. „електронни умения“ и, по-общо, на способността за приспособяване на човешките ресурси към изключителното развитие в сектора.

4.5.10 Оперативните предложения в тази сфера включват:

- a) насърчаване на по-добро познаване на творческата индустрия в училищните програми, насърчаване на по-силен „предприемачески дух“ в областта на творчеството, като се благоприятстват също големите възможности за сътрудничество между училищата и институтите по изкуство и дизайн (например стажове и семинари);
- b) въвеждане на съревнование и награди за младите таланти и за онези институции, които насърчават техните умения;
- v) насърчаване на образованието в сферата на изкуствата и културата и, по-общо, на интереса към труда и продуктите на творческата индустрия по време на началния и средния курс на обучение;
- г) дейности за подкрепа на току-що дипломиралите се в тези дисциплини чрез преки икономически облекчения или облекчения за предприятията, които им осигуряват работа;
- д) подкрепа за „пригодността за заетост“ чрез процеси на продължаващо обучение и признаване на образователните степени в цяла Европа;
- e) развитие на компютърните и технологичните знания сред обучавачите се в училищата по изкуства и дизайн;
- ж) създаване на партньорства със сдруженията на МСП и заетите в ЕС, насочени към ефективен принос в процеса на предаване на знанията, на предприемаческия дух и на всички онези „нематериални“ ценности, които са в основата на творческото развитие.

#### 4.6 Финансирането на творчеството

4.6.1 Третият поставен от Комисията въпрос засяга темата за финансирането на творчеството, т.е. как да се стимулират частните инвестиции и ПЧПУ и да се подобри достъпът на КТИ до финансиране. В това отношение се изтъква, от една страна, че отделянето на по-голямо внимание на аспектите, свързани с икономическата и финансовата устойчивост на проектите/продуктите на предприятията, несъмнено ще повиши достъпа до кредитиране, а от друга, че кредитните институции не притежават достатъчно умения за оценка на икономическите и финансовите последици от „новите идеи“.

#### 4.6.2 Оперативните предложения в тази сфера включват:

- а) разпространение на насоки за бизнес планове за проекти/услуги/произведения на творчеството и културата, както и на специфични показатели за качество на процесите и за икономически и финансови резултати, чрез които да може да се улесни техническата и икономическата оценка на инвестициите в сектора, като се избягва въвеждането на ненужни икономически и административни утежнения за МСП;
- б) осъществяване на подходящо обучение за оценителите, разработване на политики и програми, целящи подпомагане на КТИ чрез цялостен подход;
- в) гарантиране на облекчено финансиране, с малко ресурси, за планирането и за стартирането на проекти или за предварително оценяване на изпълнимостта и устойчивостта им (например сертифициране на изпълнимостта), като по този начин могат да се привлекат допълнителни средства за етапа на реализиране и разпространение на резултатите сред широк кръг заинтересовани предприятия;
- г) възприемане на данъчни системи, които не утежняват КТИ, по-специално МСП, поединично или съвкупно, чрез данъчни кредити и/или облекчения (например намаляването на ДДС за продуктите на сектора в интернет мрежата и извън нея, както става в САЩ);
- д) разработване на форми за облекчено кредитиране посредством смесени публично-частни гаранционни фондове за МСП (европейска мрежа на кредитните съюзи за МСП) и револвиращи фондове;
- е) насърчаване на нови форми на сдружаване и партньорство между различните заинтересовани страни в съответните сектори (например ИКТ, музика, издателски къщи и др.).

4.6.3 Свързана с това тема е европейската подкрепа за инвестициите в сектора. Европейските политики за насочване и подкрепа би трябвало също така да насърчават хармонизирането на националните и регионалните разпоредби и на политиките за насърчаване на сектора в областта на публичната подкрепа и достъпа до частно и облекчено кредитиране с цел създаване на партньорства и проекти между регионите с различно равнище на развитие (вж. Доклада на KEA „*Business Innovation Support Services for Creative Industries*“) <sup>(9)</sup>.

#### 4.7 Социалното измерение на творчеството

4.7.1 Накрая трябва да се подчертае въпросът за социалното въздействие на развитието на клъстерите на творчеството. Една от характеристиките на развитието на КТИ е тясната връзка между икономическия и социалния растеж на обществото. Следователно секторът остава неразривно свързан с референтната среда: клъстерите се развиват въз основа на местните социално-икономически отношения, които не могат да бъдат възпроизведени на друго място, на териториалната обвързаност на операторите от сектора, на тясната връзка със сектора на образованието и обучението. Това изисква възприемането на структуриран диалог между КТИ и местните администрации, като институционалните/административните умения се адаптират чрез целево обучение и активно участие на местните общности.

4.7.2 Следователно ЕИСК изтъква отново необходимостта от насърчаването, в рамките на институциите на ЕС, на структуриран диалог по въпроса за социалното въздействие на развитието на клъстери на творчеството и по въпроса за подобряването на условията на труд за работещите в сектора. Всъщност в сектора са необходими мерки, целящи социална защита, като се вземат предвид специфичните му особености като например разпространената временна заетост, наличието на договори с кратки и много кратки срокове на действие, липсата на подходяща защита на правата на интелектуална собственост, липсата на законодателство, благоприятстващо мобилността на работниците, на хората със свободни професии и на творците.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

<sup>(9)</sup> Вж. бележка под линия № 4.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите и за отмяна на Рамково решение 2002/629/ПВР“**

COM(2010) 95 окончателен — 2010/0064 (COD)

(2011/C 51/10)

Докладчик: г-н SIBIAN

На 22 юли 2010 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите и за отмяна на Рамково решение 2002/629/ПВР*

COM(2010) 95 окончателен – 2010/0065 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 септември 2010 г.

С оглед обновяването на мандата на Комитета Пленарната асамблея реши да гласува становището на пленарната сесия през октомври и да определи г-н SIBIAN за главен докладчик съгласно член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя решимостта на Европейския съюз по отношение на предотвратяването и борбата с трафика на хора, както и за защита на правата на пострадалите от такъв трафик и приветства цялостния, интегриран подход на предложението за директива.

1.2 Трафикът на хора е грубо погазване на правата на човека, престъпление с множество аспекти, които трябва да се вземат предвид. Предложеното в директивата определение обхваща различни типове жертви и форми на експлоатация, включително просия и експлоатация за престъпна дейност - две нови области, обхванати от предложението за директива. Определението включва и трафика с цел отнемане на органи, изключително тежко посегателство върху физическата цялост и правата на човека. ЕИСК категорично подкрепя широкия обхват на определението за престъпления, свързани с трафик на хора.

1.3 ЕИСК подкрепя мнението, че санкциите за престъпления, свързани с трафик на хора, трябва да бъдат съизмерими с изключително тежкия характер на тези престъпления. Затова препоръчва да се приемат по-строги наказания и санкции в съчетание с изземване на активите, придобити чрез незаконна дейност. Разследването на случаи на трафик на хора трябва да включва финансово разследване. Задължително е наказанията и санкциите да се хармонизират между държавите-членки.

1.4 Освен да се определят санкции за извършителите, в борбата с това грубо погазване на правата на човека е изключително

важно да се гарантира, че присъдите се изпълняват, щом бъдат произнесени от съда. ЕИСК препоръчва в случаите на трафик на хора да няма възможност за намаляване на санкциите или за освобождаване от затвора преди изтичане на определения в присъдата период.

1.5 ЕИСК подкрепя разбирането, че жертвите на трафик са в уязвимо положение и че трябва да бъдат защитени от повторна виктимизация и понататъшно травмиране по време на съдебното производство. Във връзка с това ЕИСК препоръчва да се редактира текста на член 7 от директивата, който понастоящем гласи „Държавите-членки предвиждат възможност жертвите на трафик да не бъдат наказателно преследвани или да не бъдат наказвани“, като думата „възможност“ се замени с по-силен термин, така че да бъде правило, а не изключение, да не се извършва наказателно преследване и да не се налагат наказания.

1.6 ЕИСК предлага поради особеното положение, в което се намират, на жертвите на трафик да се предоставя безплатна, качествена правна помощ веднага щом се установи, че дадено лице е жертва на трафик.

1.7 Когато става дума за малолетни и непълнолетни, помощта и подкрепата следва да са насочени преди всичко към събиране на децата със семействата им, при условие че последните не са участвали в трафика.

1.8 С цел постигане на успешна пълна реинтеграция на жертвите на трафик и, за да се избегне повторен трафик при връщането им, на жертвите на трафик следва да се предложи срок за размисъл<sup>(1)</sup>, през който освен медицинска помощ да им се предложи образование и/или професионално обучение.

1.9 Когато става дума за трафик на хора, трябва да се прилага и принципът на неотблъскване, който гарантира, че жертвите не се изпращат обратно в страната на произход, ако животът или свободата им могат да бъдат застрашени.

1.10 ЕИСК споделя възгледа, че последващите действия и решения по отношение на трафика на хора трябва да включват мерки за предотвратяване. В това отношение са необходими задълбочени познания и анализ на причините за трафика, за да бъде борбата срещу тези фактори успешна и оттам да се намалят случаите на трафик на хора.

1.11 Трафикът на хора представлява едновременно световен и местен проблем. ЕИСК смята, че политиките за правоприлагане и наказателно преследване могат да бъдат ефективни само ако съществува разширено партньорство, което включва НПО, организациите на работодателите, частния сектор, синдикатите и всички равнища на управление. Трябва да се създаде среда на нетърпимост спрямо лицата, извършващи трафик на хора.

1.12 Гражданското общество също играе първостепенна роля в усилията за борба с трафика. ЕИСК приветства факта, че директивата предвижда сътрудничество с организациите на гражданското общество. Изключително важно е те да участват във всеки етап от този процес – от идентифицирането на жертвите до предоставянето на помощ. Организациите на гражданското общество могат да играят жизненоважна роля в социалната реинтеграция на потенциалните жертви и следователно могат да допринесат косвено за превенцията и за предотвратяване на последваща виктимизация и участие в трафик на хора.

1.13 ЕИСК подкрепя твърдението, че липсват сравними данни за трафика на хора. Следователно е необходимо в държавите-членки да се събират надеждни данни за този проблем посредством хармонизиран подход и чрез създаване на национални органи за докладване.

1.14 Определянето на национални органи за докладване по проблема следва да стане правило, а мандатът им да бъде ясно определен. Според директивата държавите-членки имат право да създадат национални органи за докладване или други механизми от този тип. ЕИСК смята, че би трябвало да се посочи само един вид институция и този национален орган във всяка държава-членка да координира политиките и действията на регионално равнище и с други държави-членки, така че да се избягват сериозни разминавания между държавите-членки на ЕС.

1.15 ЕИСК очаква с интерес да види, че се предприемат последователни, задоволителни и решителни действия в резултат от постигнатото между държавите-членки споразумение за назначаване на Европейски координатор за борбата с трафика на хора на равнище ЕС.

<sup>(1)</sup> Този срок за размисъл би могъл да бъде най-малко шест месеца, както е в Норвегия.

## 2. Предложение на Комисията

Предложението за директива е изготвено въз основа на Конвенцията на Съвета на Европа и в него е възприет същият цялостен подход, който включва предотвратяване, наказателно преследване, защита на жертвите и наблюдение. Освен това в предложението се съдържат следните основни елементи, които добавят стойност:

- стъпки, които да постигнат съизмеримост на наказанието с тежкия характер на престъплението;
- по-широкообхватно и по-обвързващо правило за извънтериториалната компетентност, което задължава държавите-членки да преследват свои граждани или лица с постоянно местожителство в страната, които са извършили престъпление, свързано с трафик на хора, извън територията на държавата-членка;
- по-широк обхват на разпоредбата относно неприлагане на наказания по отношение на жертвите за тяхното участие в престъпни дейности, независимо от вида на незаконните средства, които са били използвани от трафикантите, в съответствие с Протокола от Палермо;
- по-добра помощ за жертвите, по-специално медицинското лечение, както и мерки за защита;
- гарантирана защита в страната на произход, ако жертвите бъдат върнати там;
- специални мерки за закрила за деца, жени и други уязвими групи, които са жертви на трафика на хора; и
- най-вече, фактът, че включването на разпоредби с подобно съдържание в достиженията на правото на ЕС демонстрира преимуществата на налагането на по-строги ограничения от правния ред на ЕС, а именно незабавното влизане в сила и мониторинг на прилагането.

## 3. Конкретни бележки

3.1 ЕИСК подкрепя решимостта на Европейския съюз по отношение предотвратяването и борбата с трафика на хора, както и за защита на правата на пострадалите от такъв трафик. Целта на предложението за директива е да се установят минимални правила за санкции, приложими спрямо престъпленията, свързани с трафик на хора, да се увеличат усилията за предотвратяване на това явление, както и да се защитят жертвите.

3.2 ЕИСК приветства цялостния, интегриран подход на директивата. Тъй като трафикът на хора е съвременна форма на робство и извънредно доходен бизнес за организираната престъпност, а също и предвид факта, че случаите на трафик в Европа се увеличават (по оценка на Европол за 2009 г.), е важно подходът на ЕС в тази област да има за главен ориентир правата на човека, да бъде изчерпателен, насочен към външните отношения, политиките за връщане и реинтеграция, социалните дейности, социалното включване, миграцията и убежището.

3.3 ЕИСК отбелязва, че в директивата са предвидени мерки за борба с някои наскоро появили се промени в явлението трафик на хора и следователно определението за трафик на хора, което тя дава, е в съответствие с международно договорените стандарти, заложи в Протокола на ООН за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика на хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, и Конвенцията на Съвета на Европа срещу трафика на хора.

3.4 Преамбюлт на директивата съдържа ясни уточнения във връзка с обхвата на понятието „особено уязвими лица“. Тъй като децата са по-уязвими и изложени на по-голям риск да станат жертви на трафик, на тази категория жертви следва да се обърне по-специално внимание. ЕИСК счита, че трябва да се обърща първостепенно внимание на висшия интерес на детето в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето и Хартата на ЕС за основните права.

3.5 Въпреки това е важно определението за „трафик на хора“ да обхваща всички видове жертви, включително жени и мъже, като по този начин се признава възможността да изпаднат в уязвимо положение.

3.6 Разгледани са всички аспекти на това престъпление. Определението за трафик на хора обхваща различни типове жертви и форми на експлоатация, включително просия и експлоатация за престъпна дейност, които са две нови области, обхванати от предложението за директива. Определението включва и трафик с цел отнемане на органи, изключително тежко посегателство върху физическата цялост и правата на човека. ЕИСК твърдо подкрепя широкия обхват на определението за престъпления, свързани с трафик на хора.

3.7 ЕИСК смята, че държавите-членки би трябвало да включат в своите законодателства по-широко определение на трафика (а освен това да използват по-широкообхватни термини в борбата срещу трафика), за да осигурят рамка за решаване на този сложен и търпящ развитие проблем в неговите различни форми. Например, трябва да се вземат предвид и възможните форми на престъпление с помощта на интернет и информационните технологии като цяло.

3.8 Настоящата директива, в която ясно са определени степени на наказанията и санкциите, е решителна стъпка напред. Целта на документа е да гарантира хармонизирането между държавите-членки на степените на налаганите санкции.

3.9 ЕИСК осъзнава трудностите в процеса на подготовка на текста на директивата, свързани с установяването на единна максимална тежест на наказанията. Въпреки това е важно тези наказания да бъдат хармонизирани, тъй като между държавите-членки има съществени различия: от три до двадесет години лишаване от свобода за престъпления от общ характер и от десет години лишаване от свобода до доживотен затвор при утежняващи вината обстоятелства. Въпреки различията между отделните наказателните системи и политики ЕИСК счита, че на нарасналия брой на такива престъпления трябва да се отговори чрез политика на сурови, безкомпромисни наказания и твърдо инкриминиране.

3.10 Въз основа на наличните към настоящия момент данни се смята, че всяка година няколко стотици хиляди души стават

жертва на трафик към или в ЕС. Освен това през 2008 г. броят на случаите на трафик на хора, по които Евроюст е започнал разследвания, се увеличи с над 10 % спрямо 2007 г. Понастоящем такъв трафик съществува под една или друга форма във всички 27 държави-членки и разпространението му се увеличава.

3.11 Степента на наказанията и санкциите за онези, които извличат полза от трафика на хора, следва да е достатъчно строга, за да отразява тежкия характер на престъплението и да има възпиращо действие. Следователно предложените наказания могат да бъдат преразгледани и увеличени, тъй като ЕИСК счита, че лишаването от свобода за пет години не отразява тежкия характер на това престъпление. По-строги санкции биха обслужили по-добре интересите на директивата. Наказанията, свързани с утежняващи вината обстоятелства, следва да бъдат съответно коригирани. Към престъпления от тази категория не би следвало да се прилага практиката на намаляване на присъдите за лишаване от свобода заради добро поведение или при честване на национални празници.

3.12 Гарантирането на изпълнението на присъдите е друг аспект, който трябва да е от първостепенна важност за държавите-членки. Предвид тежкия характер на престъпленията не би трябвало да се приема практиката на намаляване на присъдите за лишаване от свобода и освобождаване от местата за лишаване от свобода преди завършване на целия период, определен в присъдата.

3.13 В допълнение към наказанията, предвидени в директивата, държавите-членки следва да включат и други санкции под формата на изземване на активи, което би нанесло съкрушителен удар върху икономическите интереси, които са основна движеща сила за тези престъпления<sup>(2)</sup>, забрана за напускане на страната и ограничаване на някои граждански и политически права. Разследването на трафика на хора следва да включва и разследване на финансови операции.

3.14 ЕИСК подкрепя разбирането, че жертвите на трафик са в уязвимо положение и следва да бъдат защитени от повторна виктимизация и понататъшно травмиране по време на съдебното производство. Също така те трябва да могат да упражняват правата си ефективно и да получават помощта и подкрепата, от която се нуждаят.

3.15 ЕИСК е напълно съгласен, че жертвите на трафика на хора следва да бъдат защитени от наказателно преследване и наказание за престъпни дейности, отнасящи се до обстоятелства от техния живот, при които те са били обект на трафик (например използване на фалшиви документи, проституция, или незаконна имиграция и др.). Такава защита е необходима, за да се предотврати повторна виктимизация и да се насърчат жертвите да свидетелстват по време на наказателното производство. Член 7 гласи: „Държавите-членки предвиждат възможност жертвите на трафик да не бъдат наказателно преследвани или да не бъдат наказвани ...“. ЕИСК препоръчва думата „възможност“ да се замени с по-силен термин, така че да бъде правило, а не изключение, да не се извършва наказателно преследване и да не се налагат наказания.

<sup>(2)</sup> В доклада на Европол за 2009 г. относно борбата с трафика на хора в Европейския съюз се казва, че това е бизнес на стойност няколко милиона евро годишно.

3.16 Жертвите на трафик следва да бъдат защитени от повторна виктимизация и понататъшно травмиране по време на наказателното производство. Затова на всички жертви на трафик трябва да се предоставя възможността да дават показания зад параван или в отделена стая, така че да не трябва да се изправят лице в лице с извършителите на трафика, което би могло да причини стрес или страх.

3.17 ЕИСК смята, че на жертвите на трафик следва се предоставя безплатна, качествена правна помощ веднага щом се установи, че дадено лице е жертва на трафик. Такава помощ е и в интерес на държавата, тъй като така се гарантира, че на жертвата е предложена необходимата защита на възможно най-ранен етап, и се осигурява доброволното участие в разследването и наказателното производство.

3.18 ЕИСК счита, че е от основно значение да се спомене отново принципа на неотблъскване, който гарантира, че жертвите не се изпращат обратно в страната на произход, ако животът или свободата им могат да бъдат застрашени.

3.19 ЕИСК смята, че предложеното в директивата правило за извънтериториална компетентност може да създаде конфликт при упражняването на компетентност при наказателни производства.

3.20 Помощта и подкрепата за деца, жертви на трафик, следва да е насочена преди всичко към събиране на децата със семействата им, при условие че последните не са участвали в трафика.

3.21 За пълна реинтеграция и за да се избегне повторен трафик при връщането им, на жертвите на трафик следва да се предложи срок за размисъл<sup>(3)</sup>, през който освен медицинска помощ да им се предложи образование и/или професионално обучение. Срокът за размисъл не бива да бъде обвързан с даването на показания от жертвите срещу извършителите, нито с доброволното им връщане в страната на произход.

3.22 ЕИСК споделя възгледа, че последващите действия и решения по отношение на трафика на хора трябва да включват мерки за предотвратяване, защита и помощ за жертвите, както и по-задълбочено сътрудничество между всички заинтересовани страни.

3.23 Държавите-членки следва да вземат под внимание първопричините за трафика на хора, които се коренят в бедността и неравенствата при прилагането на принципа на правовата държава в световен мащаб. Небалансираното разпределение на богатствата, липсата на образование, дискриминацията, лошото управление, високите равнища на безработица, лошо работещите правораздавателни системи, въоръжените конфликти и корупцията създават благоприятна среда за трафик на хора. Борбата с тези фактори следва също да доведе до намаляване разпространението на трафика на хора.

<sup>(3)</sup> Този срок за размисъл би могъл да бъде най-малко шест месеца, както е в Норвегия.

3.24 Въпреки че в даденото в директивата определение на юридическото лице, от което може да се потърси отговорност за престъпления, свързани с трафика на хора, не се включват държавни или публични органи при упражняването на държавната власт, е важно държавите да полагат всички необходими усилия за разкриване и премахване на участието или съучастието на публичната власт в трафика на хора. Длъжностни лица, които участват в такива незаконни или криминални дейности, следва да бъдат наказателно преследвани и осъдени без изключение.

3.25 Държавите-членки трябва да вземат под внимание и факта, че трафикът на хора също се управлява от принципа на търсене и предлагане. В този смисъл трябва да се предприемат стъпки, за да се намали търсенето, като по този начин ще се спомогне и за намаляване на трафика на хора. Ако държавите-членки предприемат подходящите мерки, за да намалят търсенето, свързано с всички форми на експлоатация, както и мерки за свеждане до минимум на риска хората да стават жертви на трафик, това ще бъде огромна стъпка към намаляване на разпространението на този вид престъпност.

3.26 Трафикът на хора представлява едновременно световен и местен проблем. ЕИСК смята, че политиките за правоприлагане и наказателно преследване могат да бъдат ефективни, само ако съществува разширено партньорство, което включва НПО, организациите на работодателите, частния сектор, синдикатите и всички равнища на управление. Трябва да се създаде среда на нетърпимост спрямо лицата, извършващи трафик на хора.

3.27 Според директивата действията, които държавите-членки е необходимо да предприемат, включват информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността, изследователски и образователни програми, когато е уместно — в сътрудничество с организации на гражданското общество, за да се намали рискът хората, и особено децата, да станат жертви на трафик на хора. ЕИСК смята, че единичните кампании са недостатъчни и предлага на европейско равнище да се провежда непрекъсната образователна кампания.

3.28 ЕИСК приветства факта, че директивата предвижда сътрудничество с организациите на гражданското общество. Изключително важно е те да участват във всеки етап от този процес — от идентифицирането на жертвите до предоставянето на помощ.

3.29 Организациите на гражданското общество могат да играят жизненоважна роля в социалната реинтеграция на потенциалните жертви и следователно могат да допринесат косвено за превенцията, както и за предотвратяване на последваща виктимизация и участие в трафик. За предоставяне на помощ държавите-членки трябва да си сътрудничат тясно с НПО. Съвместно с НПО държавите-членки могат да подкрепят развитието на информационни „горещи линии“ и други ресурси за рисковите групи, жертвите на трафик, и техните семейства.

3.30 ЕИСК подчертава факта, че Европейската комисия<sup>(4)</sup> отправи целева покана за представяне на предложения по специфичната програма „Предотвратяване и борба с престъпността“, като част от Общата програма за сигурност и гарантиране на свободите. Целта е да се доизгради политиката на ЕС за борба с трафика на хора и да доведе до подобряване на законодателните мерки в тази област. Във връзка с това приоритетите за 2010 г. включват: предотвратяване, защита на жертвите, наказателно преследване и разследване на извършителите, механизми за координация и сътрудничество, както и събиране на надеждни данни. Бюджетът по програмата е 4 милиона евро, с които е предвидено да се финансират 12 проекта. Това е добро начало, но НПО, които се борят с трафика на хора, се нуждаят от много подкрепа и държавите-членки следва решително да подпомогнат организациите на гражданското общество.

3.31 ЕИСК смята, че саморегулирането (като напр. етични кодекси), практиките за справедлива търговия и управлението на снабдителната верига в индустрията биха могли да гарантират, че хората, жертва на трафик, не са насилвани да работят и по този начин не участват в производството на стоки и предоставянето на услуги от компаниите. Подходящи методи за предотвратяването на трафика са насоките за добри практики при наемане на работа на работници мигранти и двустранно сътрудничество между изпращащата и приемащата страна при извършване на мониторинг над наемането на работа и условията на труд на работниците мигранти.

3.32 Тъй като мерките за противодействие на трафика не могат да се ограничат до приемане на законодателни инструменти, а трябва да се прилагат и допълнителни законодателни мерки като събиране и предаване на данни, сътрудничество, развитие на партньорства и обмен на добри практики, ЕИСК подчертава, че е необходим единен и последователен подход на европейско равнище.

3.33 ЕИСК подкрепя твърдението, че липсват сравними данни за трафика на хора. Следователно е необходимо в държавите-членки да се събират надеждни данни за този проблем посредством хармонизиран подход и чрез създаване на национални органи за докладване.

3.34 Определянето на национални органи за докладване по проблема следва да стане правило, а мандатът им да бъде ясно определен. Според директивата държавите-членки имат право да създадат национални органи за докладване или други механизми от този тип. ЕИСК смята, че би трябвало да се посочи само един вид институция и този национален орган във всяка държава-членка да координира политиките и действията на регионално равнище и с други държави-членки, така че да се избягват сериозни разминавания между държавите-членки на ЕС.

3.35 Въпреки че проблемът с трафика на хора е част от много споразумения между Европейския съюз и трети страни (например Стратегическото партньорство между Африка и Европейския съюз и Източното партньорство, а също фигурира сред приоритетите на споразуменията за стабилизиране и асоцииране, сключени между ЕС и Западните Балкани), ЕИСК смята, че борбата с него следва да стане приоритетна задача на работата по тези споразумения. Трябва да се активизира сключването на такива споразумения между ЕС и други страни.

3.36 ЕИСК очаква с интерес да види, че се предприемат последователни, задоволителни и решителни действия в резултат от постигнатото между държавите-членки споразумение за назначаване на европейски координатор за борбата с трафика на хора на равнището на ЕС.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“, Дирекция F: „Сигурност“, Отдел F4: „Финансова подкрепа – Сигурност“.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на активния живот на възрастните хора (2012 г.)“**

COM(2010) 462 окончателен

(2011/C 51/11)

Докладчик: г-жа **Renate HEINISCH**

Съдокладчик: г-н **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

На 7 септември 2010 г. Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на активния живот на възрастните хора (2012 г.)“

COM(2010) 462 окончателен.

На 14 септември 2010 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 466-ата си пленарна сесия на 21 октомври 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-жа **Renate HEINISCH** за главен докладчик и г-н **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO** за главен съдокладчик и прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК приветства предложението 2012 г. да бъде обявена за „Европейска година на активния живот на възрастните хора“. Същевременно обаче този надслов и концепцията зад него не отразяват онова, което според ЕИСК би следвало да бъде цел и смисъл на тази година: животът на възрастните хора, съответно остаряването трябва да могат да бъдат активни, **но също така в добро здраве, достойни и жизнерадостни**. Затова под „активен“ живот на възрастните хора или „активно остаряване“ следва да се разбира не само възможността за продължаването на трудовата дейност или на участието в обществения живот. Ето защо Комисията се призовава да формулира надслов, който е по-малко ограничаващ и отчита и тези други аспекти на качеството на живот.

1.2 Протичането и съдържанието на предишните Европейски години не са напълно удовлетворяващи в досегашната им форма. Провежданията в техните рамки акции следва да се направят още по-видими и по-ефикасни като съдържание.

1.3 В настоящото предложение на Комисията не се предвижда понятна координация на равнище ЕС. За да се припаде на тази инициатива тежест и трайно въздействие обаче е абсолютно задължително тя да се координира от централна и компетентна инстанция.

1.4 Централна координация е необходима също и за изготвянето на бюджет и разпределението на средствата. ЕИСК смята, че в това отношение липсва конкретна бюджетна рамка.

1.5 За да има *Европейската година 2012* положително въздействие, се изисква хармонизиране в цяла Европа на понятията „остаряване“, „активно“, „в добро здраве“ и „достойно“.

Само единното разбиране на тези основни понятия ще доведе до сравними мерки.

1.6 ЕИСК приветства факта, че, както се посочва в член 5, Европейският парламент, държавите-членки, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите ще бъдат привлечени за участие в дейностите. ЕИСК смята, че той е особено подходящ да поеме ролята на авангард в действията за осведомяване и събуждане на интерес по темата и във воденето на конструктивни дебати между социалните партньори и организираното гражданско общество и да разпространи тяхното съдържание. Има се предвид най-вече създаването на обсерватория за оценка на действията на европейско и национално равнище, а с това и за подкрепа на също така предложеното Европейско сдружение „Активно остаряване“, което да получи задачата да провежда координацията на акциите на равнище ЕС. ЕИСК би могъл също така да поеме ролята на „Посланик за Европейската година“. Освен това би било подходящо да се проведе конференция по най-важните съществени аспекти на годината, заключенията от която би следвало да бъдат включени в становище по собствена инициатива, което да се изготви от обсерваторията.

## 2. Общи бележки

2.1 Президивкателствата на демографските промени, с които се сблъскват държавите-членки, вече няколко години се обсъждат както в Европейската комисия, така също и в ЕИСК. Бяха разгледани например въпросите за солидарността между поколенията, възрастните работници, здравното обслужване, грижите за възрастните хора и дългосрочните грижи, насието срещу възрастни хора, ученето през целия живот, потребностите на възрастните хора и последиците от застаряването на населението върху системата на здравеопазването и социалната система<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. списъка на становищата на [http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index\\_en.asp](http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp).

2.2 В продължение на целите, поставени от последните председателства на Съвета – стратегията „Европа 2020“ и Европейските години 2010 (Борба срещу бедността и социалното изключване) и 2011 (Насърчаване на доброволческите дейности) дойде предложението 2012 г. да бъде обявена за „Европейска година на активния живот на възрастните хора“. ЕИСК споделя мнението, че надслова на Европейската година 2012 „на активния живот“ (или „на активното остаряване“) е стегнат и изразителен като кратко заглавие и че включва принципа на „солидарност между поколенията“, дори и без той да е изрично назован. Въпреки това краткото заглавие не отразява многостранността на темите, които трябва да бъдат обхванати.

2.3 Световната здравна организация дефинира „активното остаряване“ като процес, в който възможностите за здравни грижи, участие и сигурност се оптимизират, за да се подобри качеството на живот на хората в процеса на остаряване<sup>(2)</sup>. От тази дефиниция се разбира, че активният живот на възрастните хора следва да бъде насърчаван чрез процес на остаряване в добро здраве и самостоятелност. Възможностите за участие на възрастните хора могат да бъдат увеличени, от една страна, на пазара на труда чрез подобряване на условията на труд и, от друга страна, в обществото чрез намаляването на социалното изключване и чрез доброволчески дейности. За активен живот на възрастните хора (или активно остаряване) може да се говори само когато е налице някакъв минимум на сигурност. Ето защо ЕИСК е убеден, че надсловът „Европейска година на активния, достоен живот в добро здраве на възрастните хора“ би бил много по-изразителен.

2.4 В хода на подготовката на посочените по-горе становища<sup>(3)</sup> ЕИСК винаги е привличал съответните генерални дирекции за участие в своите дискусии. Затова Комитетът приветства намерението на Комисията да привлече за участие и в Европейската година 2012 всички имащи отношение към нея генерални дирекции със съответните им структурни и финансови ресурси, при което той смята за важно това да става по координиран начин.

2.5 Във връзка с това ЕИСК приветства факта, че темата за Европейската година 2012 ще продължи да се дискутира както на семинара „Остаряване в добро здраве: да подготвим потребителите за активно остаряване“<sup>(4)</sup>, така и по време на „Третия форум по демографските въпроси“<sup>(5)</sup>.

2.6 ЕИСК приветства също така и предвидената времева рамка от три години (от 2011 до началото на 2014 г.). Този по-дълъг период ще допринесе за това темата да бъде заложена във всички важни политики.

2.7 Той приветства освен това посочените в предложението тематични приоритети. Необходимите допълнения по съдържанието ще бъдат посочени в параграф 3.3 относно „Съдържание на мерките“.

### 3. Специфични бележки

#### 3.1 Относно член 1 „Предмет“

3.1.1 В публичната дискусия по въпросите на демографската промяна застаряването на населението дълго време беше

(2) „(...) as the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age“, Световна здравна организация (2002 г.), *Active Ageing - A Policy Framework* (Активно остаряване – Политическа рамка), стр. 12.

(3) Вж. параграф 2.1 и бележка под линия № 1.

(4) „Healthy Ageing: Consumer empowerment for active ageing“ на 18 октомври 2010 г.

(5) „Third Demography Forum“, 22 и 23 ноември 2010 г.

разглеждано като обременяване на обществото като цяло и на социалните и здравните системи в частност. Този негативистичен поглед започва постепенно да се променя. Все повече на преден план се поставя потенциалът на възрастните хора и се подчертават възможностите, които предлага едно застаряващо общество.

3.1.2 За да могат обаче положителните аспекти, които носи демографската промяна, да се проявят както за възрастните хора, така и за цялото общество, основната предпоставка е хората да имат възможност да остаряват в добро здраве и в сигурност. Само така те ще могат да оползотворят активно своя потенциал и да допринасят в духа на солидарността между поколенията. Само надслов като предложеният в параграф 2.3 би отчел тези задължителни предпоставки.

3.1.3 За да има Европейската година 2012 положително въздействие, се изисква хармонизиране в цяла Европа на понятията „остаряване“, „активно“, „в добро здраве“ и „достойно“. Само единното разбиране на тези основни понятия ще доведе до сравними мерки.

#### 3.2 Относно член 2 „Цели“

3.2.1 Под „активен“ живот на възрастните хора би следвало да се разбира не само възможността за продължаване на трудовата дейност или за участие в обществения живот чрез доброволни дейности на обществени начала. По-важното трябва да бъде да се признаят и оценят високо всичките разнообразни аспекти на приноса на възрастните хора за обществото като цяло и да се избегне социалното изключване. Към тях спадат например финансовата и/или социалната подкрепа за по-млади членове на семейството, полагането на грижи за партньора и за приятели, интелектуалното и художественото творчество и новаторски потенциал, предаването на опит и ценности и много други. Впрочем всички тези дейности са възможни до известна степен също и при наличието на ограничения от здравословно или друго естество. Когато се извършват при такива затруднени условия, те заслужават още по-високо признание.

3.2.2 В този смисъл Комитетът приветства и подкрепя посочените от Комисията цели: 1) създаване на по-благоприятни условия на труд за възрастните работници, 2) насърчаване на активното участие в обществото, и 3) създаване на благоприятни условия за остаряване в добро здраве. Той обаче е на мнение, че сред тези цели следва да бъде също и остаряването в условия на сигурност и достойнство.

3.2.3 ЕИСК смята, че планираните мерки за постигане на посочените цели също са подходящи. Желателно е да има целенасочена последователност между

— „повишаване на общата осведоменост“,

— „стимулиране на дебат и разширяване на взаимното обогатяване със знания между държавите-членки“ и

— „рамка за поемане на ангажменти и конкретни действия“.

### 3.3 Относно член 3 „Съдържание на мерките“

3.3.1 Посочените в член 3 на предложението мерки се преценяват като уместни. Те обаче са твърде общо формулирани, наподобяват формулировки от предишни Европейски години и са пригодни за всевъзможни кампании. Тези мерки следва да се придобият гражданско измерение, а не да останат само в обсега на действие на експертите. Някои от предложенията, направени в предварителната консултация биха могли да доведат до по-силно въздействие сред обществеността. Освен това ЕИСК предлага, въз основа на предишни становища в по-нататъшната дискусия да бъдат включени следните теми:

3.3.1.1 За да се даде на възрастните хора възможност за **по-продължително участие в пазара на труда**, са необходими по-широко разгърнати мерки и подобрения<sup>(6)</sup>.

3.3.1.2 За облекчаване и същевременно за подобаване признание на многообразния доброволен и обществен принос на възрастните хора за обществото като цяло и за по-младите поколения: създаване на валиден за целия ЕС статут на **доброволческата дейност**, хармонизиране на тази концепция, признаване и квалификация на хората, извършващи доброволчески дейности<sup>(7)</sup>, създаване на рамкови условия за този вид „труд“, за да не се отразява той отрицателно върху шансовете на по-младите на пазара на труда.

3.3.1.3 За да се запази потенциалът за активност на възрастните хора: засилване на **превенцията, насърчаване на здравето и здравното образование** сред всички възрастови групи<sup>(8)</sup>.

3.3.1.4 Следва да се полагат усилия за **отваряне на официалната образователна система** за възрастни хора, за да се подкрепи повишаването на образованието и социалната им интеграция. Това би следвало да обхване и достъпа на възрастни хора от всички социални групи до **новите ИКТ** (напр. посредством програмата на ЕС „Да остаряваме добре в информационното общество“)<sup>(9)</sup>.

3.3.1.5 Трябва да се вземе предвид, че демографските промени носят и нови възможности. Това се отнася напр. за **нова кариера и нови работни места** в областта на полагането на грижи, координацията на различни занаятчийски дейности, консултантска дейност в областта на политиките и др. За икономиката **новата група потребители** – възрастните хора – предлага допълнителни възможности, напр. в области като „Дизайн за всички“, интелигентната заобикаляща среда (AAL-Ambient Assisted Living), както и за консултиране по въпроси на потребителите. В допълнение към това следва да бъде засилен ролята на потребителите и да се засилят техните права<sup>(10)</sup>.

3.3.1.6 При мерки във всички посочени области следва да се спазва **подход на равенство**, който да е еднакъв спрямо всички групи от населението: жени и мъже, здрави хора и хора с увреждания, мигранти и местно население. Специално внимание следва да се отдели на хората, живеещи в бедност<sup>(11)</sup>.

3.3.2 За осъществяване на целите в предложените области се изискват различни стратегии и действия:

3.3.2.1 Постоянни **кампании за повишаване на осведомеността** относно потенциала на възрастните хора, за по-високото им признание и за мотивирането им за активно гражданско участие на местно, регионално и национално равнище. Това включва също така медийни кампании, откриващи по-широк поглед върху новия тип остаряване.

3.3.2.1 Постоянни **кампании за повишаване на осведомеността** относно потенциала на възрастните хора, за по-високото им признание и за мотивирането им за активно гражданско участие на местно, регионално и национално равнище. Това включва също така медийни кампании, откриващи по-широк поглед върху новия тип остаряване.

3.3.2.2 Насърчаване на **европейски проекти** като напр. „Transage“ и европейската мрежа „LILL“ („Learning in Later Life“ - „Учене в напреднала възраст“), за да се създаде възможност за среща и обмяна на опит между възрастни хора от различни европейски страни и да се събуди у тях интерес към учене през целия живот (включително „Learning for a long life“ - „Учене за дълъг живот“).

3.3.2.3 Подкрепа за проекти за **съвместното съжителство на поколенията**, например изграждане на междупоколенчески мрежи и центрове, места за неформални срещи „на кафе“ за споделяне на жизнен опит (т.нар. „Erzählcafés“), европейски филмови фестивали на поколенията и др., за да се увеличат възможностите за взаимно учене и да се противодейства на изолацията на възрастните хора.

3.3.2.4 Във връзка с това от особено значение е зачитането на регионалните и местните различия. Дейностите на местно равнище се оказваха особено ефективни.

### 3.4 Относно член 4 „Координация с държавите-членки“

3.4.1 За да се гарантира подходящата координация на националните дейности, абсолютно необходимо е навреме да бъдат определени национални координатори (най-късно до март 2011 г.). Всяка държава-членка трябва да се погрижи националният орган за координация да включва широк спектър от заинтересовани страни на национално, регионално и местно равнище, а също и по-малки организации и участници, както и да им предоставя информация за начини и процедури за кандидатстване, както и за съществуващите възможности за финансиране.

<sup>(6)</sup> Вж. напр. становището по собствена инициатива на ЕИСК от 25.3.2009 г. относно „Положението на застаряващите работници, изправени пред индустриалните промени – подкрепа и управление на възрастовото многообразие в отрасли и предприятия“, докладчик: г-н Marian KRZAKLEWSKI (OB C 228, 22.9.2009 г., стр. 24).

<sup>(7)</sup> Вж. напр. становището на ЕИСК от 13.12.2006 г. относно „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Erika KOLLER, съдокладчик: графиня Soscha zu EULENBURG (OB C 325 от 30.12.2006 г., стр. 46).

<sup>(8)</sup> Вж. напр. проучвателното становище на ЕИСК от 15.7.2010 г. относно „Последните от застаряването на населението върху системата на здравеопазването и социалната система“, докладчик: г-жа Renate HEINISCH (OB ...).

<sup>(9)</sup> Вж. напр. становището на ЕИСК от 13.3.2008 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – План за действие относно обучението за възрастни: Всяко време е подходящо за учене“, докладчик: г-жа Renate HEINISCH, съдокладчици: г-жа An LE NOUAIL MARLIÈRE и г-н José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (OB C 204 от 9.8.2008 г., стр. 89).

<sup>(10)</sup> Вж. становището, посочено в бележка под линия № 8.

<sup>(11)</sup> През 2008 г. възрастните хора (във възрастовата група 65 и повече години), застрашени от бедност, съставляваха 19 % от населението в ЕС-27. Вж. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living\\_conditions\\_and\\_social\\_protection/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database).

### 3.5 Относно член 5 „Координация на равнището на Съюза“

3.5.1 Споменатите в настоящия член действия на Комисията за координация на равнището на Съюза получават признание от ЕИСК. ЕИСК обаче изразява загриженост, че в сегашното предложение на Комисията липсва понятна координация между различните генерални дирекции и на равнището на Съюза. За да се придаде на цялата инициатива тежест и трайно въздействие, е абсолютно наложително тя да се координира от централна и компетентна инстанция.

3.5.2 Освен това Комитетът счита за необходими следните мерки:

3.5.2.1 Създаване на предложеното вече от ЕИСК Европейско сдружение „Активно остаряване“<sup>(12)</sup> по примера на „Европейското сдружение за семейството“, за да се гарантира включването на темата „активно и достойно остаряване в добро здраве“ във всички области на политиката и координирането на мерките след 2012 г.

3.5.2.2 Планиране на бюджетни средства за прилагането на посочените мерки, тъй като ЕИСК счита, че финансирането в рамките на съществуващите фондове и програми е трудно и недостатъчно. За Европейската година на доброволчеството (2011 г.) бяха отпуснати 6 милиона евро, а за Европейската година за борба с бедността и социалното изключване (2010 г.) – 17 милиона евро. 2012 г. също изисква достатъчен бюджет. С оглед на икономическата криза ЕИСК е съгласен, че средствата по съществуващите програми следва да се използват в пълна степен. В този случай обаче трябва да се посочи ясно за кои проекти и в какъв размер се предоставят средства от пред-

лаганите фондове и програми и по какъв начин те биват координирани.

3.5.2.3 Като „мост между европейските институции и организираното гражданско общество“ ЕИСК е готов да играе важна роля през 2012 г. Във връзка с това се обмисля по-специално създаването на обсерватория за оценка на дейността на европейско и национално равнище, а по този начин и за подпомагане на предложеното Европейско сдружение „Активно остаряване“. ЕИСК би могъл да поеме също така ролята на „Посланик за Европейската година“. Освен това би било подходящо да се проведе конференция по най-важните съдържателни аспекти на годината, заключенията от която би следвало да бъдат включени в становище по собствена инициатива.

### 3.6 Относно член 6 „Съгласуваност и взаимно допълване“

3.6.1 Темата за активното и достойното остаряване в добро здраве трябва да се основава на изминалите европейски години 2010 и 2011 г. и да се разглежда в този по-широк контекст, тъй като както борбата срещу бедността, така и подкрепата за доброволната ангажираност са пряко свързани с активното и достойното остаряване в добро здраве.

### 3.7 Относно член 7 „Оценка“

3.7.1 Приветства изрично изготвянето най-късно до началото на 2014 г. на доклад за оценка на Европейската година. Във връзка с това – както впрочем и във връзка с други програми – трябва да бъдат разработени процедури, които да предвиждат прекратяването на мерки, които са се оказали неефективни.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

<sup>(12)</sup> Вж. становището, посочено в бележка под линия № 8.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение — развиване на публично-частни партньорства“**

COM(2009) 615 окончателен

(2011/C 51/12)

Докладчик: г-н HUVELIN

На 19 ноември 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 от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение – развиване на публично-частни партньорства“*

COM(2009) 615 окончателен.

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 7 септември 2010 г.

Предвид подновяването на мандата на Комитета, пленарната асамблея реши да се произнесе по това становище на октомврийската пленарна сесия и определи г-н HUVELIN за главен докладчик в съответствие с член 20 от Правилника за дейността.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

## 1. Въведение

1.1 Комисията публикува наскоро Съобщение относно „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение - развиване на публично-частни партньорства“ (ПЧП) от 19 ноември 2009 г., в което излага основните насоки на бъдещата си дейност.

Документът е похвална инициатива и може да се разглежда като интересно проучване на ПЧП, което е особено актуално в контекст, в който трябва да се мобилизират публичните и частните инвеститори, особено в период на финансова криза, и в който през 2009 г. се наблюдава значителен спад на броя и обема на тези партньорства. В документа се изброяват предимствата и особеностите на ПЧП и се анализират вероятните причини, довели през последните години до застой в развитието на използването на ПЧП. Въпреки това следва да се отчетат и някои потенциални недостатъци, свързани с ПЧП, както и опитът от някои предишни операции – (разходите за трансакции, рискът от допълнителни преговори, средно- и дългосрочното намаляване на интензивността на конкуренцията, често пъти вероятното нарастване на разходите, евентуалните скрити клаузи в комплексни договори, водещи до дългосрочни отрицателни последици за публичните власти, загубата на демократичен контрол), както и произтичащите от изискванията на Евростат проблеми, отнасящи се до заобикаляне на обявяването на бюджетни дефицити и свързаните с това погрешни (водещи и до увеличаване на разходите) стимули.

В съобщението Комисията посочва по-специално, че желае „да се потърсят нови начини за подкрепа на развитието на ПЧП“. Съобщението ѝ би трябвало да бъде допълнено с предложения за по-нататъшно разработване на институционална рамка, чрез която да се намалят проблемите и недостатъците, свързани с ПЧП.

В съобщението са изтъкнати следните аргументи в подкрепа на ПЧП:

- да намалят разходите за инфраструктурата, като използват икономическата ефикасност и иновационния потенциал на конкурентоспособния частен сектор;
- да разпределят разходите за финансирането на инфраструктурата за целия жизнен цикъл на актива;
- да подобрят разпределението на риска между публичния и частния сектор;
- да стимулират усилията в областта на устойчивото развитие, иновациите и научноизследователската и развойната дейност;
- да предоставят на частния сектор възможността да бъде двигател и да изпълнява централна роля в разработването и прилагането на големи индустриални, търговски и инфраструктурни програми;

— и накрая, да разширят пазарния дял на предприятията от ЕС в областта на обществените поръчки в трети държави.

В заключение следва да се припомни, че понятието „публично-частно партньорство“ според Комисията обхваща както всички въпроси, свързани с договори за концесии (при които ползвателят на обекта плаща), така и тези, свързани с договор за публично-частно партньорство, при който плащането се извършва частично или в пълен размер от публичния орган.

### 1.2 Петте обявени от Комисията цели за 2010 г.

Комисията предлага в съобщението си:

— да създаде група за ПЧП, в която съответните заинтересовани страни ще могат да обсъдят своите проблеми, да определят насоки в подкрепа на държавите-членки за намаляване на административната тежест и съкращаване на закъсненията в изпълнението на ПЧП;

— съвместно с ЕИБ да увеличи наличното финансиране за ПЧП, като разработи или усъвършенства финансови инструменти за ПЧП в ключовите области на своята дейност;

— да гарантира, че при разпределянето на публични средства няма дискриминация според това дали управлението на проекта е частно или публично;

— да установи по-ефикасна рамка за иновации, включително възможността за ЕС да участва в частноправни субекти и да инвестира пряко в специфични проекти;

— накрая, да обмисли предложение за законодателен инструмент за концесиите, въз основа на текущата оценка на въздействието.

1.3 От разглеждането на текста на Комисията се налага изводът, че не са застъпени някои не толкова положителни аспекти, установени в някои страни или в някои договори. Става въпрос по-конкретно за неуспехите, които са били констатирани при извършването на някои дейности и които следва да бъдат споменати, главно за да се включат изводите в подкрепяните от ЕИСК предложения. Основните причини за неуспех, които са били посочени, са свързани преди всичко с:

— недостатъчната прозрачност в някои страни или в някои договори или при проучванията за рентабилност, докладите относно ефективността и т.н. между публичните и частните партньори, включително и подизпълнителските договори с други предприятия, която пречи на демократичния контрол;

— евентуален натиск върху политиките, който може да ги накара да осъществят някои ПЧП, при които ще има повишаване на разходите. В действителност по сегашните бюджетни предписания на Евростат при ПЧП, при които строителните разходи в началото на срока на договора се финансират най-вече с частен капитал (инфраструктурните

проекти могат да бъдат реализирани по-бързо в сравнение с обичайната процедура с използване само на публично финансиране. В случая на ПЧП, при които възнаграждението на оператора се плаща с бюджетни средства, обаче, частното финансиране води до непряко увеличение на публичния дълг, защото – както при вземането на заем от държавата – частното финансиране създава бъдещи задължения за плащания, които ограничават гъвкавостта на последващите бюджетни решения на законодателя;

— липсата, в някои случаи, на истинска предварителна оценка, позволяваща обективен избор както на процедурата за ПЧП, така и на изпълнителя на договора;

— разпределение, при някои обстоятелства, на рисковете между публичната и частната страна, като се изхожда от принципа за истинско партньорство между участниците;

— и накрая, в някои случаи, пропуските в контрола, извършван от компетентните публични органи.

Всички тези констатации са взети под внимание в предложенията на ЕИСК.

1.3.1 Така предложението на ЕИСК е изградено върху три идеи:

1.3.2 Първо, следва да се има предвид, че възприемането на сериозен подход от страна на ЕИСК може да му даде възможност да упражнява реално влияние върху въпрос, който е важен за бъдещето на инфраструктурата по принцип (и поради това върху икономическия растеж и публичното управление), като същевременно не се забравя, че целта в този случай е да се спомогне за разработването на механизъм, който да се прилага от възложителите на обществени поръчки, като те естествено си запазват правото да използват този механизъм или да не го използват. Този механизъм обаче следва да се разглежда с критично око.

ЕИСК има амбицията да бъде истинска движеща сила в тази област, като подпомага развитието и поощряването на установените добри практики и същевременно следи за намаляване на погрешните стимули, разпознаване и решаване на свързаните с демократичния и обществен контрол проблеми и отчитане в достатъчна степен на дългосрочното въздействие на ПЧП. Остава още много да се направи в тази област, за да може предложеният инструмент да бъде възможно най-добрият.

1.3.3 Освен това, предвид установените добри практики и неуспехите, отчетени в някои случаи, следва да се предложат допълнения в документа на Комисията, не само за да се осигури на механизма ПЧП приемлива за всички държави-членки база, но и за да се вземат под внимание постигнатите положителни резултати, както и срещнатите при неговото прилагане трудности и да се предприемат мерки за тяхното избягване в бъдеще.

1.3.4 ЕИСК отправя искане договорните разпоредби на ПЧП да се прилагат при спазване на всички социални закони и нормативни актове, отнасящи се до съответните дейности (проектиране, изграждане, поддръжка). Компетентните власти трябва да получат възможността да настояват трансферът на постоянно наетия персонал да се извършва при предишните условия. Във връзка с това ЕИСК препоръчва заинтересованите от договорите за ПЧП органи да включват тези социални изисквания в спецификациите си и да вземат под внимание отговорите, които са получили от възложителите по време на преговорите. Това важи и за всичко, свързано с достъпа на хората с увреждания до осъществяването в рамките на ПЧП съоръжения, като се прилагат действащите в целия Европейски съюз правила.

1.3.5 Тъй като при проектите по ПЧП се използват публични финансови средства и възложителят на обществени поръчки трябва да може да взема решения свободно, ЕИСК призовава за:

- публикуване на договорите за проекти по ПЧП;
- да се помисли за изменение на правилата на Евростат в посока на това чуждият капитал, използван в рамките на проектите по ПЧП, да бъде третиран по същия начин при проверката за спазване на бюджетните правила, както и публичният капитал при реализирани при обичайни условия проекти с бюджетно финансиране.

## 2. Икономическо място и аргументи в полза на ПЧП в Европа

По данни на Business Europe понастоящем едва 4 % от инфраструктурните проекти в света са предмет на ПЧП. Обединеното кралство е държавата-членка на ЕС, в която се сключват най-много договори за публично-частно партньорство (58 % от всички европейски ПЧП), а другите държави, които използват активно механизма ПЧП, са Германия, Франция, Италия и Португалия.

Като се има предвид, че по данни на ОИСР през 2030 г. годишните разходи за пътища, ж.п. линии, електричество и вода ще представляват 2,5 % от световния БВП, изключително важно е публичните власти да прилагат всички възможни форми на договори, които им позволяват да отговорят на очакванията и потребностите от обществени услуги и инфраструктура. При разглеждането на този проблем историческото влияние на договорите за концесии и ПЧП е неизбежен факт и показва, че ПЧП могат твърдо да подкрепят икономическия растеж, като мобилизират умения, енергия и капитал, още повече че в обсъжданията трябва да се включи очакваното намаляване на бюджетните средства за инвестиции в съответствие с плановете за ограничаване на бюджетните разходи на почти всички европейски страни.

2.1 В документа на Комисията аргументите в полза на ПЧП са изложени подробно. В него обаче не са подчертани неуспехите, свързани с проекти по ПЧП. Те се дължат на следните причини:

- проекти се реализират чрез ПЧП, макар и то да не е подходящо за тази цел; в тази връзка трябва да се обърне внимание на обстоятелството, че не винаги се постига повишаване на ефективността в резултат от прехвърлянето на частни предприятия на равнищата на създаване на добавена

стойност заедно с (разходите и) рисковете. Възможно е повишаване на ефективността по-конкретно при наличие на множество предпоставки (ниска степен на риск по отношение на околната среда, висок потенциал за оптимизиране между различните равнища на създаване на добавена стойност, ниска интензивност на конкуренцията, ноу-хау в публичния сектор за изготвяне, сключване и проследяване на изпълнението на договори и т.н.);

- бяха осъществени някои ПЧП, които водят до повишаване на разходите, тъй като по сегашните бюджетни предписания на Евростат при ПЧП, при които строителните разходи в началото на срока на договора се финансират най-вече с частен капитал (инфраструктурните) проекти могат да бъдат реализирани по-бързо в сравнение с обичайната процедура с използване само на публично финансиране. ПЧП, при които възнаграждението на оператора се плаща с бюджетни средства, обаче, могат да се изразят в непряко увеличение на публичния дълг, защото – както при вземането на заем от държавата – някои ПЧП създават бъдещи задължения за плащания, които ограничават гъвкавостта на последващите бюджетни решения на законодателя. Осъществяване на ПЧП, което пренебрегва основния принцип за бюджетни ограничения за публичните кредити, следва да се избягва от икономическа гледна точка. Освен това политиките и другите заинтересовани страни изгубват интерес от обективна проверка на рентабилността на въпросните проекти;

- прозрачността на някои договори между публични и частни партньори, включително и на договорите за подизпълнение на други предприятия, е недостатъчна;

- тъй като прозрачността на договорите, на проучванията за рентабилност, на докладите относно ефективността и т.н. е недостатъчна, тя води до това, че различните проблеми, произтичащи от опортюнизъм и възникващи при тези дългосрочни, сложни и свързани с възможности за предварително финансиране договори, не могат да бъдат овладени дори и в минимална степен, нито да бъдат подложени на демократичен контрол;

- в някои случаи липса на истинска предварителна оценка, която би позволила обективен избор на процедурата по ПЧП, както и на договорните партньори;

- в някои случаи разпределяне на риска между публичния и частния сектор когато липсва действително партньорство между участниците;

- и накрая, в някои случаи, недостатъците при контрола от страна на компетентните органи, по-специално по отношение на отраженията върху публичните бюджети и качеството на услугите.

За да гарантира елементите на добавена стойност в становището си, ЕИСК възприема малко по-различен начин на представяне, като взема под внимание това, което може да се смята за по-реалистично подкрепяне на ползите и недостатъците от използването на ПЧП.

2.1.1 Твърде често се смята, че първият аргумент, който следва да се взема под внимание при евентуалния избор на договор за ПЧП, е бюджетният. Без да го омаловажаваме (ще се спрем на него отново по-нататък), предвид общия икономически баланс и въз основа на задълбочено проучване и придобитият опит, изглежда, че това не е основният елемент.

Първият аргумент, който може да оправдае използването на ПЧП, е оптимизацията на фактора „време“. Всички безпристрастни и внимателни наблюдатели на дейности, свързани с ПЧП, констатирали, че:

- използването на ПЧП позволява да се започне осъществяването на проекти за публична инфраструктура много по-бързо, отколкото ако се следват обичайните процедури. Предимството „време“ създава „социална полза“, която, макар и да не можем все още добре да измерваме, очевидно е значителна. Тази социална полза обикновено се изразява в повишаване на икономическата активност, която от своя страна създава данъчни приходи, а те намаляват данъчната тежест за местната общност;
- обработването на документацията и изготвянето на проучвателни доклади често отнема по-малко време в сравнение с обичайните процедури при обществените поръчки, доколкото клиентът от публичния сектор е направил всички избори от неговата компетентност;
- накрая, поради по-голямата отговорност на извършителите, се спазват по-стриктно сроковете за изпълнение.

Следователно тези потенциални ползи, свързани със сроковете, би трябвало да се разглеждат като най-голямото предимство на договора за ПЧП, макар понякога да изглежда, че влизат в противоречие с традиционните навици на строителните предприемачи и с почти рутинното използване на обичайните процедури от тях.

По-специално във време, когато се изпълняват планове за икономическо възстановяване и излизане от кризата, ПЧП може да бъдат мощен ускорител на изпълнението на взетите решения, както и първокласен инструмент, който да устори очаквания ефект от икономическото възстановяване, така че да увеличи резултатите от него.

2.1.2 Вторият аргумент в полза на ПЧП е присъщата му способност да подобрява съгласуваността на един проект и по този начин да осигурява максимална икономическа ефективност за публичните власти.

Както се посочва в текста на Комисията, това се дължи на пълната интеграция на производствената верига - от проектирането до поддръжката и експлоатацията, като се премине през същинското изграждане на съответната инфраструктура.

По принцип, в този контекст проектантът разбира, че трябва да оптимизира процедурите и качеството на строителството, тъй като след това в дългосрочен план той ще отговаря за експлоа-

тацията на инфраструктурата и след изтичането на договора ще трябва да остави на обществеността функциониращ обект в добро състояние, в съответствие със стандартите и параметрите на изпълнението. Поради това той възприема естествено интегриран подход, което е много по-трудно да се постигне, когато съществува разделение на задачи и свързаните с това отговорности, какъвто често е случаят при обществените поръчки.

2.1.3 Третият от основните аргументи, които оправдават използването на ПЧП, е естествено финансовият.

Лесно може да си представим избора, пред който е изправен ръководител от публичния сектор, отговарящ за управлението на бюджета, чийто граници добре познава, и който търси средства, за да изгради съоръжения, необходими на местната власт, за която отговаря. С договор за ПЧП той може да търси финансово решение на един проблем, който не би могъл да реши с наличните си бюджетни средства.

Преди да разгледаме по-подробно предложенията, които можем да направим с цел разширяване на финансовите решения на ПЧП по принцип, при ситуация от този тип може да си зададем въпроса за ограниченията в правилата за публичното счетоводство в почти всички европейски страни. Този проблем отдавна е известен на всички, но никой не смее да се заеме с него. Конкретен пример за това е, че настоящите счетоводни правила не позволяват разходите за публични инвестиции да се разпределят за целия полезен живот на проектите.

Не е ли финансирането посредством договор за ПЧП, който дава възможност на публичния орган да разпредели тези разходи за обичаен амортизационен срок, първа стъпка към една силно желана от мнозина промяна на правилата за публичното счетоводство, които все повече забавят решенията и никога не отразяват вярно състоянието на активите, което често пъти е очевидно?

Използването на модела на ПЧП за насърчаване започването на политически дебати по тази тема би могло да позволи на Европейския съюз да покаже, че възприема прагматичен подход в тази област. В някои страни въвеждането на ПЧП е представено като първа стъпка към необходимата реформа на публичното управление и на инструментите, които то използва.

2.2 ЕИСК призовава преди да се вземат политически решения с далечни последици, да се извърши проучване на цялостното въздействие и независима оценка на предимствата и недостатъците на проектите за ПЧП, както и да се чуят и оценят подобаващо предложенията на социалните партньори, в т.ч. и представителните организации на МСП. Във връзка с това следва да се проучи скоростта на процесите, въпросът за разходите, качеството на услугите и социалните последици за заетите и ползвателите. ЕИСК смята, че е важно както малките, така и средните предприятия да могат да се възползват от най-добрите възможности за участие в ПЧП.



### 3. Насоки за обсъждане на ЕИСК

Те трябва да бъдат в съответствие с трите изложени аргументи (срок - съгласуваност на проекта - финансови решения) и да отразяват предложенията на Комисията и съществуващата законодателна и регулаторна рамка.

Предложенията са обединени в две категории:

- всички въпроси, които се отнасят до финансирането, най-общо;
- всички въпроси, които се отнасят до правните структури, като се прави опит да се определи кои от тях следва да бъдат:
  - запазени;
  - променени;
  - развити.

Те също трябва ясно да отчетат трите основни изисквания за тази особена процедура, както и за всички процедури за възлагане на обществени поръчки, а именно:

- предварителната оценка, която позволява да се обоснове както осъществяването на планираната инвестиция, така и прилагането на определена процедура, избрана от възложителя;
- прозрачността при консултациите и първоначалния подбор, както и при протичането на процедурата;
- и накрая контрола, както от страна на административните органи, които отговарят за тази дейност, така и от страна на изборните органи, отговарящи за съответните бюджети.

#### 3.1 Във финансово отношение

В това отношение на преден план са изведени четири основни насоки.

3.1.1 Определението на ПЧП в процедурите на ЕВРОСТАТ следва да бъде преработено, така че публичните задължения за плащания в рамките на проекти по ПЧП да се разглеждат по подобен начин, както задълженията за плащания при класическите обществени поръчки във връзка с публичната задълженост.

3.1.2 До момента ролята на структурните фондове във финансирането на ПЧП не беше особено осезателна: Не е ли това парадоксално, при положение, че по принцип съществува пълно съответствие между въпросните цели?

Макар и в това отношение вече да има няколко примера (седем държави-членки са използвали фондовете), вероятно може да се постигнат още по-добри резултати - без съмнение, като се засили педагогическият елемент в потенциално заинтересовани държави и публични власти, за да достигнат до общо възприемане на ПЧП като инструмент, който може да бъде свързан с всички форми на публично финансиране като с приоритет ще се ползва, естествено, финансирането от европейските органи.

3.1.3 Както предлага Комисията, съвсем естествено е да се поиска ЕИБ, със своя опит, да играе ключова роля в политиката на финансиране на ПЧП в Европа. ЕИБ трябва да има не само координационна и съвещателна роля по отношение на предприетите в тази област действия, но и да оказва подкрепа на финансовите структури, които в настоящия период на криза се нуждаят все повече от умения и ноу-хау.

В тези области ЕИБ има двойно предимство, състоящо се в техническа компетентност и необходимата политическа неутралност. Тя може освен това да играе постоянна роля на връзка с националните или местни контролни органи.

В резултат на това от ЕИБ следва да се поиска да предостави съвсем конкретно съдействие:

- с оглед на желаното разширяване на оперативната роля на ЕРЕС (Европейския експертен център за ПЧП – специално създаден към ЕИБ орган, който да следи дейностите на ПЧП в Европа), във връзка с която следва да се създаде европейски публичен орган за проследяване и направляване на общата политика в областта на ПЧП, както и предоставяне на практическа помощ на държавите-членки. Сред новите мисии на ЕРЕС следва да бъдат и организирането и проследяването на помощта, предоставяна на по-малки публични структури, които не разполагат с достатъчно финансови средства;
- в създаването и ръководенето на група от частни експерти (в чийто състав на равноправна основа да влизат представители на работодателите, на синдикатите и на гражданското общество, включително на представителни организации на МСП, финансисти, юристи и др.), която може да представлява полезна връзка с публичните експерти, съставляващи ЕРЕС, възприемайки консултативен подход;
- в систематичното проследяване на всички договори за ПЧП на европейско равнище;
- и накрая в създаването на механизми за рефинансиране на ПЧП, след периода на строителство, по-специално чрез пазара на облигации, както се предлага в параграф 3.1.4. по-долу.

3.1.4 Анализът на ПЧП показва, че във финансово отношение техните характеристики (дълъг срок - първокласни гаранции от публичния сектор) ги правят изключителен потенциален инструмент за събиране на спестявания на пазара, включително на тези, които са свързани с пенсионните фондове.

В някои страни вече се работи активно за създаването на един или на няколко специализирани фонда с достъп до финансовия пазар, които са предназначени за рефинансирането на дейностите по ПЧП след периода на строителство (и следователно без да има риск от закъснения и произтичащи от това разходи). Създаването на европейско равнище на подобен инструмент би могло да има значително въздействие, като неговото техническо управление би могло да се извършва, поне в началото, от ЕИБ.

Едновременно с това ЕИСК посочва, че многобройни проекти по ПЧП обхващат услуги от общ (икономически) интерес. В този случай следва да се гарантира, че качеството, достъпът до тези услуги и достъпната им цена ще имат приоритет пред чисто финансовите критерии.

### 3.2 Правни и регулаторни съображения

ЕИСК възнамерява да работи дългосрочно в посока на това, ПЧП да бъдат осъществявани само когато те – при определени зададени предварително рамкови условия (социални стандарти, качество на услугите) и разглеждани в дългосрочен план и при отчитане на разходите за трансакции, на проблемите, свързани с по-нататъшни преговори и др. – водят до намаляване на разходите. Наред с това трябва да се премахнат стимулите, свързани с предварителното финансиране, което препраща към спешната нужда от реформа на критериите на Евростат. Прегледът на ПЧП показва, че поради характерната за тях сложност, съпроводена в някои страни или при някои договори с недостиг на прозрачност (по отношение на договори, проучвания за рентабилност и др.) част от тях не подлежат на демократичен контрол. Във връзка с това Европейската комисия спешно се приканва да привлече вниманието на държавите-членки към свързаните с това проблеми.

Представяме сегашната ситуация в следните три рубрики и ще определим:

— Какво трябва да се запази без промени?

— Какво трябва да се промени?

— Какво трябва да се развие?

#### 3.2.1 Какво трябва да се запази от съществуващите текстове?

По отношение на съществуващите текстове и правни разпоредби, в тях не се съдържа конкретно определение на ПЧП от гледна точка на разпоредбите, които регулират обществените поръчки, концесиите и всичко, което се отнася до изпълнението на инфраструктурните проекти.

При по-внимателно разглеждане и предвид придобития опит в много страни, които вече са използвали ПЧП, изглежда, че липсата на ясно определение на европейско равнище по никакъв начин не пречат нито провеждането на дейностите, нито тяхното проследяване от европейските органи.

Ако от липсата на реакция на Комисията се заключи, че тя не изпитва необходимост от едно по-точно определение, изглежда, че ЕИСК може и трябва да сподели тази гледна точка, която дава свобода на държавите-членки да изготвят определение, което да е в съответствие с местните условия и практики.

Така в резултат на тази гледна точка остава открит въпросът за запазването в сегашния им вид на някои текстове, които понастоящем са в сила, като се припомня, че по време на неотдавнашното гласуване в Европейския парламент беше отправена

препоръка в областта на държавните поръчки по-скоро да се прилагат съществуващите текстове, отколкото да се изготвят нови.

В този контекст ЕИСК препоръчва да се запази Директива 2004/18, в която се разглежда единствено предоставянето на концесия за строителство във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, без да се добавя определение на ПЧП, чието регламентиране остава в правомощията на държавите-членки на ЕС. С оглед на това в нея се посочва, че „концесията за строителство“ представлява поръчка от същия вид като обществените поръчки за строителство с изключение на факта, че насрещното задължение за извършената работа се състои или в предоставяне на право да се експлоатира строежът, или в това право заедно с правото на заплащане“.

Определението на концесията за услуги е същото (като думата „строителство“ е заменена от думата „услуги“), но в директивата не се предвижда нищо във връзка с условията на нейното предоставяне, докато на процедурите за предоставяне на концесии за строителство е посветена цяла глава.

В горепосочените определения умишлено не се съдържат подробни уточнения, за които се смята, че следва да са на национално равнище и които на практика биха направили невъзможно постигането на общ текст.

С оглед на тези практически съображения ЕИСК смята, че не е необходимо да има по-подробно определение на понятието „концесия“ (по-конкретно дългосрочен договор, който включва проектирането, изграждането, финансирането, управлението и/или поддръжката на обект или обществена услуга), тъй като при настоящата ситуация ефикасно се обхващат всички видове публични договори, които се различават от традиционните обществени поръчки, като всички те се подчиняват на минимални европейски правила за възлагане на поръчки.

ЕИСК смята, че е по-добре да не се законодателства в тази област, тъй като може бързо да стане прекалено сложна, докато понастоящем участниците във всяка държава-членка могат да сключват договори за ПЧП в широкия смисъл на думата (концесии, при които плащането се извършва от ползвателя, договори, финансирани с публични средства, други договори за публично-частни партньорства), които дават правилен отговор на поставените проблеми и са в съответствие с националните практики.

#### 3.2.2 Какво трябва да се промени?

По отношение на Директива 2004/18 обаче, ЕИСК, загрижен за последователността на използваните текстове, по повод на това становище за ПЧП предлага да се помисли за изясняване на условията за отдаване на концесия на услуги, тъй като въпросната директива определя ясно концесиите на услуги, но забравя условията.

Във връзка с това ЕИСК използва възможността да изясни деликатния проблем, свързан с институционализираните публично-частни партньорства (ИПЧП), разглеждани частично в едно тълкувателно съобщение от 2008 г., в което публичните институции, сключващи договори с парапублични структури, се призовават да спазват правилата за конкуренция.

Всъщност това съобщение не е известно на публичните институции или те го пренебрегват съзнателно или несъзнателно. Ако Комисията трябваше да продължи по пътя на изготвяне на конкретно законодателство в областта на концесиите, би следвало в него изрично да се включат разпоредби за създаването и подновяването на дейността на ИПЧП и то в посока подобряване на законодателството, за да се предотвратят злоупотребите, за които в съдебната практика на ЕС се съдържат многобройни примери и които понякога са в противоречие с търсената прозрачност.

### 3.2.3 Какво трябва да се развие?

При прилагането на процедурите ЕИСК препоръчва да се усъвършенства рамката на три аспекта, присъщи по принцип на ПЧП, а именно:

- предварителната оценка, която широко се използва за измерване на въздействието по отношение на общите разходи на ПЧП спрямо традиционната процедура на обществена поръчка. Показателят за сравнение „публичен сектор“ също е добро средство в това отношение;
- състезателният диалог, при който понякога се наблюдават отклонения по отношение на етиката, сроковете и изискванията към частните предприятия;
- проследяването на ПЧП, за да се измери максимално точно полезността им и следователно да се подобри предварителната оценка на последващите действия.

#### 3.2.3.1 Предварителна оценка

Този първоначален анализ, който по принцип трябва да предоставя основания за прилагането на дадена процедура вместо друга такава, би трябвало да се превърне в задължително правило за всички процедури, свързани с възлагането на договори за обществени поръчки.

За възлагащия орган това всъщност е най-доброто средство за измерване на въздействието или по-скоро на въздействията от решението, което той изготвя. Задължението за публикуване на резултатите от тази предварителна оценка би представлявало в много случаи голяма стъпка напред към прозрачността, която е много необходима, когато има стремеж към оптимални решения и по-голяма строгост в областта на конкуренцията.

Това трябва също да бъде повод да се оцени правилно въздействието върху самата структура на общите разходи на евентуални

разлики във финансирането между лихвата, прилагана от пазарите по отношение на публичните заемополучатели и тази, прилагана за проект за ПЧП, като се отбелязва, че в страните с по-голям опит в областта на ПЧП този аспект на предварителната оценка е вече задължителен.

Във Франция предварителната оценка се извършва въз основа на 4 критерия: общите разходи, прехвърлянето на рискове, устойчивото развитие и резултатите от договора. ЕИСК предлага да се систематизират тези критерии, като към тях се добави публикуването на договорите и строгото прилагане на социалното законодателство в съответните страни, както беше припомнено по-горе (параграф 1.3.4).

#### 3.2.3.2 Състезателен диалог

Тази процедура, която се различава от обикновените двустранни преговори и се използва за приключване на обичайните процедури, понастоящем се прилага широко и дори задължително в някои държави за възлагане на договори за ПЧП в широк смисъл. Съгласно процедурата, след като клиентът направи първоначалния си избор, окончателният договор се изготвя в диалог с избрания(ите) партньор(и), като последователно се разглеждат и променят в положителна посока данните на договора.

В резултат на проведеня изчерпателен анализ на начина, по който процедурата се използва понастоящем, бяха направени следните констатации:

- някои публични органи, които имат малък опит в прилагането на този метод, започват лошо подготвена процедура на състезателен диалог, като това води до сериозни спорове по някои клаузи от договора - обект на диалога, изключително дълги забавяния и понякога искания за прекалено много подробности, отправяни към предприятията на крайния етап;
- ръководителите на публични обекти понякога се изкушават да заобиколят прилагането на тази процедура, за да не спазват обичайните права върху интелектуална собственост и защитата на иновационните идеи.

Разбира се, предполага се, че изразените идеи са защитени чрез поверителния характер на офертите, но конкретните факти показват, че в действителност положението е различно и че може лесно да се отправят обвинения за „изтичане“ на информация, което на практика е действие в разрез с етиката.

При провеждането на известна хармонизация на договорната рамка на ЕС следва да се вземат под внимание средствата за защита на интелектуалната собственост, която сама по себе си е гарант за развитието на иновациите.

### 3.2.3.3 Наблюдение на дейностите по ПЧП

За да се спази прозрачността и изискванията за контрол е необходимо систематично да се изготвя списък с дейностите по ПЧП и да се следи тяхното изпълнение на национално и европейско равнище. Тази задача трябва да се повери на неутрална организация, която не предлага систематични стимули в полза или във вреда на ПЧП в своите оценки и би могла да бъде поверена на експертна група.

## 4. Заключение

- съобщението на Комисията е интересен и актуален текст, предвид необходимостта да се мобилизират публичните и частните инвестиции и то в настоящия период на финансова криза. Следва да продължи да се развива институционалната рамка, за да се развият ПЧП и да се използват значителните възможности и предимства, които се съдържат в тях, но и за да се смекчат проблемите, които срещат някои ПЧП, както беше посочено по-горе в становището (проблемите с предварителното финансиране и нарастването на разходите, които често се получават в дългосрочните договорни отношения);
- просто не трябва да се пренебрегват възможностите, които ПЧП предлагат за подпомагане развитието на публичните инфраструктури (малки и големи) и оттам на икономическия напредък на ЕС;
- колкото до ПЧП, Европа би трябвало да си осигури средства, чрез които да извлече поуки от трудностите, срещани понякога в миналото, като подобри съществуващите механизми за контрол и систематично изготвя отчети за окончателните резултати от дейностите. ЕИСК смята, че е важно малките и средните предприятия също да имат подобри възможности за участие в ПЧП;
- съществуват множество правни инструменти на национално и общностно равнище: ЕИСК смята, че за да се създаде единна и теоретично идеална рамка, не е необходимо всичко да започне от нула. Бихме загубили много време за извличането на незначителна полза, а може дори да се постигне обратен ефект. Участниците работят ежедневно в тези правни рамки и всяко тяхно оспорване би забавило обществената поръчка, а може дори да наруши сериозно механизма на ПЧП. Съществуващите понастоящем определения в Директива 2004/18 не трябва да се изменят, нито да се допълват; освен това всяка държава-членка е свободна да приеме правно определение на ПЧП, което да подхожда най-добре на нейните специфични условия и на утвърдените добри практики;
- нека да оптимизираме поради това само съществуващите методи, като се изяснят и подобрят някои елементи и като се използват съществуващите умения, по-специално платформата ЕИБ в областта на финансирането, като се засили ролята на ЕРЕС и на групата от експерти, което ще допринесе още повече за популяризирането на тези договорни методи, за събирането, разпространяването и прилагането на добри практики и за диалог с частния сектор на европейско равнище, като се създаде „огледална“ група от частни експерти;
- развитието на прозрачността, на предварителна оценка въз основа на общите разходи, на анализите на успехите и неуспехите, спазването на законодателството са теми на бъдещи проучвания;
- нека помислим как може да се създаде механизъм за рефинансиране на ПЧП след етапа на строителство, за да се мобилизира облигационният пазар, който се използва твърде малко в това отношение.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на продължителността на задължението да се прилага минимална стандартна данъчна ставка“**

COM(2010) 331 окончателен — 2010/0179 (CNS)

(2011/С 51/13)

Докладчик: г-н **Edgardo IOZIA**

На 24 юни 2010 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на продължителността на задължението да се прилага минимална стандартна данъчна ставка“*

COM(2010) 331 окончателен — 2010/0179 (CNS)

На 13 юли 2010 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата на 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н IoZIA за главен докладчик и прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Резюме и бележки на Комитета

1.1 ЕИСК отбелязва, че е необходимо да се продължи, по възможност за последен път, с още 5 години приетият през далечната 1992 г. т.нар преходен режим за прилагане на минималната стандартна ставка на ДДС, фиксирана на 15 %. Този период изтича на 31 декември 2010 г. Комитетът изразява положително становище относно приемането на предложената директива.

1.2 Ако периодът не се удължи, това може да причини допълнителни затруднения за функционирането на вътрешния пазар. В настоящия момент в Европа разликата между различните режими на стандартни ставки е 10 %. От 15 % в Кипър и Люксембург се стига до 25 % в Дания, Унгария и Швеция. Комисията с право вече два пъти предложи да се въведе максимален праг, но Съветът не даде своето съгласие, предвид факта, че в тази област според договорите се изисква единодушие.

1.3 ЕИСК оценява като много положително решението на Комисията да публикува преди края на текущата година Зелена книга относно новата стратегия за ДДС и да се премине постепенно към хармонизация на ставките. Комитетът, който в необходимия момент ще бъде консултиран специално относно Зелената книга, изразява желание да се стигне възможно най-скоро до напълно хармонизиран режим в областта на европейското данъчно облагане и окончателно да се премахне преходният режим.

1.4 В много свои становища по този въпрос ЕИСК е подкрепил необходимостта да се изгради хармонизиран, опростен режим за косвено облагане с намалена административна тежест, с очевидни ползи за предприятията и гражданите,

даните, който гарантира справедливо данъчно облагане, сигурни приходи за публичните финанси и който намалява рисковете от данъчна измама и спомага за пълното изграждане и развитието на вътрешния пазар.

1.5 ЕИСК осъзнава факта, че запазването на единодушието при вземането на решения в областта на данъчното облагане провали възможността за бързо одобряване на окончателния режим, предвиждащ облагане в страната на произход. Липсата на съгласие при преразглеждането на договорите ще доведе до мъчително удължаване на сроковете за вземането на решение в тази област. Четиридесет и три години след началото на процеса на създаване на европейска система за косвено данъчно облагане, заради принципа за единодушие, се намираме все на същото място.

1.6 „Фактът, че осъществяването на концепция, принципно одобрена преди тридесет и три години, все още изглежда толкова далечно, колкото беше и по онова време, е обвинение към държавите-членки. Историята на законодателството във връзка с ДДС в Европа е списък от провали, не на Комисията, която действа с похвална последователност и неотслабващи усилия в опитите си да постигне напредък, а на държавите-членки, които непрекъснато спъват тези усилия“<sup>(1)</sup>. Това са думите на ЕИСК от 2001 г. и в настоящия момент те са все още особено актуални!

1.7 ЕИСК смята, че не възможно повече да се отлага приемането на нова система на данъчно облагане, която да гарантира: ефикасна борба с данъчните измами, водеща до увеличаване на приходите за държавите-членки и Съюза, намаляване на административните разходи и развитие на вътрешния пазар.

<sup>(1)</sup> Становище на ЕИСК относно „Подобряване функционирането на системата на ДДС на вътрешния пазар“, ОВ С 193/45 от 10.7.2001 г.

## 2. Въведение

2.1 Съгласно член 12, параграф 3, буква а), алинея втора на Директива 77/388/ЕИО Съветът, по предложение на Комисията и след консултация с ЕП, определя с единодушие размера на ставката на ДДС.

2.2 Тъй като не успя да получи необходимото единодушие Комисията беше принудена да извърши цели четири продължения на единствения резултат, одобрен с единодушие – **минимална ставка от 15 %**, определена с Директива 92/77/ЕИО. Всички предложения, насочени към постигане на **окончателна данъчна хармонизация**, никога не получиха необходимото одобрение с единодушие.

## 3. Предложението на Комисията

3.1 С оглед на предстоящото изтичане на 31 декември 2010 г. на срока, предвиден в Директива 2006/112/ЕО, Комисията предлага за пореден път продължение, според което от 1 януари 2011 г. до 31 декември 2015 г. **стандартната данъчна ставка не може да бъде по-малка от 15 %**.

3.2 В точка 9 от разглежданото предложение Комисията планира да публикува скоро Зелена книга относно нова стратегия за ДДС, която ще даде начало на консултации по въпросите на бъдещото хармонизиране на ДДС. Едва след разглеждане на резултатите от тези консултации с държавите-членки Комисията ще може да вземе целесъобразно решение за размера на стандартните ставки на ДДС в ЕС.

## 4. Бележки на Комитета

4.1 С оглед на настоящата ситуация в 27-те държави-членки по отношение на данъчното облагане, и особено що се отнася до

ДДС, Комитетът не може да не изрази съгласие с това предложение, за което, както и в миналото, смята, че е наложително.

4.2 Решението на Комисията да публикува Зелена книга относно цялата тази област, с цел окончателно да се премахне преходният режим и да се постави началото на хармонизация в „джунглата“ на ставките, на дерогаиите, на режимите с намалени ставки, на така наречените „паркинг“ ставки и на цялото законодателство в тази област, среща в лицето на Комитета съюзник, силно мотивиран да подкрепи осъществяването на този проект, независимо от факта, че миналият опит в тази сфера показва преобладаване на дребни национални интереси, които на практика се противопоставиха на опростяването и окончателното изграждане на вътрешния пазар.

4.3 На европейско равнище данъчните измами се оценяват на сума между 200 и 250 милиарда евро. Комитетът е съгласен с Европейския парламент, че е необходима много по-ефикасна борба с измамите, които „засягат не само финансирането на бюджетите на държавите-членки, но и общия баланс на собствените ресурси на Европейския съюз, доколкото намаляването на собствените ресурси на основата на ДДС трябва да бъде компенсирано чрез увеличение на собствените ресурси на основата на brutния национален доход“<sup>(2)</sup>.

4.4 ЕИСК смята, че за тази цел е абсолютно необходимо държавите-членки да извършват координирани и съвместни действия, което да позволи едновременното постигане на различни цели: административно опростяване, увеличаване на приходите от данъчното облагане благодарение на ефикасна борба с измамите, хармонизиране на ставките, което да позволи развитието на вътрешния пазар, без да се предоставят конкурентни предимства или недостатъци, произтичащи от размера на данъка.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

<sup>(2)</sup> Законодателна резолюция на Европейския парламент от 4 декември 2008 г. относно предложението за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътребощностните сделки.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно международната политика в областта на климата след конференцията от Копенхаген: да предприемем мерки сега, за да дадем нов тласък на глобалната дейност за противодействие на изменението на климата“**

COM(2010) 86 окончателен

(2011/C 51/14)

Докладчик: **г-н BUFFETAUT**

На 9 март 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Международната политика в областта на климата след конференцията от Копенхаген: да предприемем мерки сега, за да дадем нов тласък на глобалната дейност за противодействие на изменението на климата“*

COM(2010) 86 окончателен.

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 31 август 2010 г.

На 466-та си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 118 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 Първоначално Споразумението от Копенхаген породило голямо разочарование, тъй като не бе постигнато общо споразумение за целите и мерките за борба с изменението на климата. Но ако разгледаме текста по-отблизо, ще забележим известен напредък не само по отношение на целта за недопускане на по-голямо увеличаване на температурите от 2 °C в сравнение с преиндустриалната епоха, но и защото дава възможност за постигане на развитие по въпросите както за трансфера на технологии и финансирането на развиващите се страни, така и за по-специфичните споразумения за земеползването и горското стопанство. Заключениета в споразумението трябва да бъдат доразвити през следващите кръгове на преговорите в Канкун и Южна Африка.

1.2 Все пак това трудно би могло да се разглежда като успех за дипломатията на Европейския съюз. Ето защо той трябва да се замисли за преориентиране на дипломатическата си стратегия. Създаването на новата дипломатическа служба в резултат от приемането на Договора от Лисабон може да промени политическия пейзаж в Комисията. Независимо от всичко, едностранният ангажимент за намаляване на емисиите ни с 20 % и дори с 30 % до 2020 г. нямаше очаквания ефект и не доведе до постигане на споразумение със задължителен характер. Работата е там, че имаме изключително прагматични партньори, които се съмняват във всякакви декларации по принцип, зад които проличават евентуални нормативни уредби и ограничения, въпреки че в крайна сметка принципната цел за ограничаване на увеличаването на температурите до 2 °C беше приета.

1.3 Европейският съюз не постигна голям успех и не успя да окаже влияние на преговорите в Копенхаген, отчасти защото на този етап амбициите му бяха твърде големи за много други страни и отчасти поради известен скептицизъм сред другите относно постижимостта на европейските цели. Сега ЕС би трябвало да се съсредоточи върху конкретните начини на

постигане на целите за намаляване на въглеродните емисии, които сам си е поставил, заедно с (и като част от) съживяването на своята икономика. Осезаем успех в тази двойна задача би укрепил неговата благонадеждност и влияние в международните преговори.

Оставайки верен на взетите решения, по-конкретно по отношение на пакета „енергетика-климат“, Европейският съюз следва:

— да се ангажира, съгласно предложението на министрите на околната среда на Германия, Франция и Великобритания, с ранно повишаване на целта си до 2020 г. да намали емисиите на CO<sub>2</sub> с 30 % вместо сегашния ангажимент за намаление с 20 %, ако социално-икономическите условия го позволяват, без това да засегне конкурентоспособността и при условие че този ход наистина е съчетан с необходимите за постигането на целта мерки и инвестиции. Фактът, че поради икономическата криза емисиите в ЕС значително намаляха, сам по себе си не е достатъчна причина да се стремим към по-значително намаляване на емисиите, тъй като те могат отново да се увеличат, когато икономиката се възстанови;

— да мобилизира и координира научноизследователските средства на общностно и национално равнище в областта на новите нисковъглеродни технологии и в областта на енергийната ефективност. Целта е да се получи по-добро разпределение на ресурсите, за да се постигне по-голяма ефективност, така че да се докаже, че зад политическите декларации и правните норми са мобилизирани необходимите за дейността средства. Също така е много важно да се гарантира тясно сътрудничество между участниците от страна на изследователските и икономическите среди като промишленост и селско стопанство, за да могат обещаващите технологии да бъдат незабавно предлагани на пазара;

- да проявява повече скромност в процеса на общуване, за да не оставя у партньорите впечатлението, че се опитва да им наложи смятания за образцов европейски модел;
- в очакване на общо споразумение да концентрира дипломатическите си усилия към постигане на отраслово ориентирани споразумения в области като управлението на почвите и горите, трансфера на технологии (като следи да не загубим сравнителното си предимство в тази област), системата за проследяване и оценка на ангажиментите, финансовите помощи и начина им на отпускане. Международната конференция за климата и горите, проведена в Осло през май т.г., е добър пример за успешен подход;
- да води активна дипломация със Съединените американски щати, Русия и страните от групата BASIC (Бразилия, ЮАР, Индия, Китай) с подкрепата на държавите-членки, тъй като без участието на САЩ и другите големи страни не е възможно постигане на никакво споразумение в световен мащаб;
- да бъде движеща сила на двустранните или многостранните преговори извън ООН, с цел подготвяне на световно споразумение. Действията в тази посока трябва да бъдат прозрачни, за да не се създаде впечатление у някои държави, че им се налагат вече готови решения;
- с оглед на мащабните инвестиции, извършвани както от Китай, така и от САЩ и Южна Корея в областта на „зелената“ икономика, да води амбициозна европейска политика, ако иска да бъде двигател на утрешната икономика и да не загуби конкурентните си предимства и да стане зависим от патенти, ноухау и технологии, собственост на други лица. Целта за намаляване на емисиите може да бъде полезен инструмент, но сама по себе си не е достатъчна за постигането на технологичния скок, който да доведе до едно наистина устойчиво развитие.

1.4 В подкрепа на дипломатическите си усилия Европейският съюз следва също така да мобилизира организираното гражданско общество, за да убеди общественото мнение в необходимостта от това нашето общество да еволюира към по-малко разхищаване на природни ресурси, към по-значимо използване на възобновяемите източници и към по-отговорно гражданско поведение.

## 2. Въведение

2.1 Резултатите от срещата на върха в Копенхаген породиха различни и дори противоположни реакции.

2.2 За някои държави и участници в дебата споразумението от Копенхаген е първата окуражителна стъпка, понеже беше подкрепено от редица държави като Китай, Индия и САЩ. Те подкрепиха целта да не се допусне увеличаване на температурите с повече от 2 °C в сравнение с преиндустриалната епоха. Други обаче са силно разочаровани от споразумението, тъй като в него не се посочва конкретно какви мерки трябва да се вземат за постигането на тази цел, нито как да се разпределят отговорностите между различните страни.

2.3 Разочарование буди и отразената в споразумението степен на амбиция и ангажираност на отделните страни. Доказателство за това е фактът, че доброволните национални цели за намаляване на емисиите на парникови газове, които бяха представени впоследствие в отговор на споразумението, също не са достатъчни спрямо това, което ще бъде необходимо, за да не се допуска увеличаване на температурите с над 2 °C и са под очакванията на ЕС и другите участници за постигане на споразумение по тези цели.

2.4 Тази конференция беше очевидно дипломатическо разочарование за Европейския съюз и по-конкретно за Комисията. По-специално, обявяването на едностранен ангажимент за намаляване с 20 % и дори 30 % на нашите емисии на CO<sub>2</sub> до 2020 г. не постигна желаната дипломатически ефект, а именно - да се насърчат останалите развити страни да поемат подобни ангажименти и да се постигнат по-конкретни ангажименти от страна на развиващите се страни. Ето защо трябва да се анализират причините за провала на дипломатическата стратегия на Европейския съюз и да се помисли как да бъде преориентирана, за да стане по-ефективна.

## 3. По-прагматичен и по-скромен подход

3.1 Въпреки сложните отношения между САЩ и Китай споразумението от Копенхаген като че ли всъщност е транспозиция на споразумението между САЩ и страните от групата BASIC (Бразилия, ЮАР, Индия, Китай).

### 3.2 Налагат се различни изводи:

- редица нововъзникващи икономики, както и САЩ и някои други развити страни все още отдават по-голям приоритет на поддържането (или възстановяването) на траекториите на икономическия си растеж в краткосрочен план, отколкото на борбата с глобалното затопляне (въпреки че свръхзатоплянето може да причини по-големи щети на всички икономики в средносрочна перспектива, ако не се намалят емисиите на парникови газове). Тази група страни може да продължи да има водеща роля в определянето на границите на целите през следващите няколко години, освен ако или докато комбинацията от нови, свързани с климата явления или още по-убедителни научни доказателства или увеличаваният се натиск върху ограничените ресурси от изкопаеми горива не ги накарат да преосмислят изцяло позицията си. ЕС ще трябва да адаптира стратегията си към това ново глобално равновесие на силите;

- американският подход почива повече върху доверие в напредъка на науката и техниката и е по-скоро прагматичен, отколкото регулаторен; през следващите няколко години САЩ (и Китай) очевидно ще съсредоточат усилията си главно върху създаването на най-добрите в света промишлени отрасли на бъдещето с ниски въглеродни емисии. Европа трябва да положи най-малко също толкова решителни усилия за преориентирането на собствената си икономика към икономика с ниски въглеродни емисии;



— развиващите се страни или нововъзникващите икономики също се опасяват да не би стремежите на развитите страни да представляват завоалиран начин за възпрепятстване или забавяне на тяхното развитие, още повече че съвсем не всички развити страни са постигнали заявените от тях цели.

Ако Европейският съюз в стремежа си да служи за пример явно съвсем не е убедил останалия свят в обосноваването на своя подход, то е, защото разчиташе твърде много на абстрактни изчисления на целите, свързани с намаляването, изисквани от всеки един, както и на все още несъвършената система за търговия с въглеродни емисии и все още не е направил достатъчно в практическо отношение, за да докаже изпълнимостта на такива цели, като инвестира достатъчно в научните изследвания, иновациите и трансформационните технологии, които биха довели до появата на нова икономика с ниски въглеродни емисии и с по-голяма енергийна ефективност за тях самите и за другите. Можем да се надяваме, че стратегията „Европа 2020“ ще бъде полезен инструмент в това отношение. Трябва да сме в състояние да докажем, че бързият напредък към създаването на икономика с ниски въглеродни емисии в Европа е практически успех, който ще ни осигурява все по-голямо конкурентно предимство, освен ако другите не действат по същия начин. Това ще окаже много по-силно стимулиращо въздействие в целия свят, отколкото потискащите разговори за очевидно невъзможните за постигане амбициозни цели, тежестите, свързани с изпълнението им, и моралното значение на споделянето на тези тежести.

3.3 При това положение не следва да храним силни надежди в международен план за постигане на окончателно споразумение по всички въпроси преди края на 2011 г. Би било по-добре да няма окончателно споразумение, отколкото да има споразумение, съдържащо неадекватни цели, което би насърчило чувството на самодоволство пред нарастващата заплаха, свързана с изменението на климата. Би било по-целесъобразно подобни недостигащи цели да се представят като временна или преходна мярка, която все пак е по-добре от нищо, докато на по-късен етап се постигне по-добро споразумение с по-амбициозни цели, когато някои от водещите страни и групи постигнат значителен напредък в създаването на икономика с ниски въглеродни емисии и са в състояние да поемат по-уверено по-амбициозни и адекватни цели и да оказват натиск върху другите страни да направят същото.

3.4 Междувременно не следва да се допуска вероятността за продължителна липса на общо споразумение да пречи на международната общност да напредва постепенно по пътя на конкретните преговори и да дава тласък на отрасловите споразумения относно горите, енергийната ефективност, трансфера на технологии, финансовото участие или сътрудничеството в областта на електромобилите, например. Споразумението от Осло от май т.г. относно тропическите гори в резултат на проведена международна конференция за климата и горите е добър пример за успешен подход. Той доведе до формиране на партньорство между девет страни донори – Норвегия, САЩ, Франция, Германия, Швеция, Обединеното кралство, Дания, Япония, Австралия – с Европейския съюз и около четиридесет богати на гори страни. Целта на това ново партньорство е незабавното задействане на финансов механизъм, предназначен да подпомага държавите, които опазват горите си. За периода 2010-2012 г. бяха поети финансови ангажменти в размер на 4 млрд. долара. По този начин механизмът за намаляване на емисиите, дължащи се на обезлесяване и деградацията на горите (REDD), получи нов тласък.

3.5 Този подход би могъл да се обобщи с фразата „По-малко думи, повече дела“. Нужна е и една по-скромна нагласа – не по отношение на целите, а на начина им на представяне.

3.6 Споразумението от Копенхаген трябва да се прилага такава, каквото е и като отправна точка за създаване на една обща динамика, без да се стига до идеологизиране. Напротив – трябва да се предлагат конкретни проекти и да се събират групи държави, готови да работят по даден проект. По този начин бихме могли да се опитаме да не допуснем превръщането на споразуменията от Киото в свещен мит, въпреки че трябва да имаме предвид желанието на редица развиващи се страни да запазят ключовите елементи на подхода от Киото.

3.7 Ключов е въпросът не само за нововъзникващите икономики, но и за бедните държави. Не можем да ги оставим да си мислят, че целта на борбата с изменението на климата е да бъдат поставени под попечителство. Основните насоки от плана „справедливост-климат“ трябва да бъдат запазени, за да покажат богатите страни своята ангажираност и добра воля.

3.8 Във връзка с това, финансовото споразумение от Копенхаген би трябвало да се спазва, като бързо се заделят нови финансови средства. Вноската на ЕС беше определена на 2,4 млрд. евро годишно за периода 2010-2012 г. Така че това финансиране трябва да бъде осигурено в най-кратки срокове. Що се отнася до САЩ, ясно е, че те ще изпълнят финансовите си ангажменти, само ако Китай и Индия предприемат действия, по-конкретно във връзка със системата за измерване, контрол и проверка.

#### **4. За да знаем какво да правим, трябва да знаем откъде тръгваме. Така че какво е истинското естество на споразумението от Копенхаген, като се абстрахираме от идеологическите и политическите пристрастия?**

4.1 През изминалите 20 години международните обсъждания на изменението на климата се ползваха от научната дейност на Междуправителствения комитет по изменението на климата (МКИК), обединяващ водещи научни работници от всички приложими области и от всички части на света за разглеждане и оценяване на доказателствата за причиненото от човека изменение на климата и неговото въздействие. Последователните оценки на МКИК с течение на годините показаха постепенно нарастване на степента на научната увереност и консенсуса относно реалностите на причиненото от човека изменение на климата и последиците от него.

4.2 За съжаление в част от последните дейности на МКИК се наблюдават процедурни недостатъци, които бяха забелязани от медиите и професионалните скептици, които се опитаха да разпространят съмнения по отношение на доказателствата и призивите за действия на ранен етап във връзка с изменението на климата по време на конференцията в Копенхаген. Очевидно е, че МКИК следва да подобри своите процедури, за да гарантира, че работата му е напълно прозрачна и че всички доказателства и заключения са разгледани задълбочено от партньорите, както се препоръчва в неотдавнашния доклад на международния Междуакадемичен съвет.

4.3 Нито един от прегледите на работата на МКИК не е поставил под съмнение основните заключения на междуправителствения комитет и въпреки процедурните грешки изглежда, че консенсусът сред международната научна общност по отношение на реалността във връзка с изменението на климата и причините за него постоянно нараства. Правителства от различни части на света остават убедени в тази основна причина и се ангажираха чрез Споразумението от Копенхаген с постигането на целта световното увеличение на температурата да се задържи под 2 °С. ЕИСК твърдо подкрепя това заключение и този израз на политическа воля.

4.4 С Копенхагенското споразумение се установява също така рамка за регистриране на национални ангажименти за намаляване на емисиите на парникови газове и планове за тяхното постигане. От конференцията в Копенхаген насам много страни представиха подробна информация за настоящите си планове и ангажименти. Това е полезно, тъй като дава знак, че в много части от света се предприемат или предлагат някакви действия. Но поетите досега ангажименти няма да насочат света по пътя на задържане на повишението на температурата под 2 °С. Дори и по-амбициозните настоящи обещания на развитите страни биха довели до намаление едва с 18 % до 2020 г., което е значително под прогнозата на МКИК, че дотогава ще е необходимо намаление с 25-40 %. ЕИСК счита, че ЕС следва да подходи към международните преговори от позицията, че настоящите национални ангажименти могат да се разглеждат единствено като отправна точка и следва да се опита при възможност да изясни и да засили ангажиментите.

4.5 В известна степен съществува риск процесът на ООН, така както протича досега, да зацikli на едно място. Несъмнено в краткосрочен план важно значение могат да имат други инстанции или системи за многостранни преговори: Г-20, многостранни споразумения и пр. могат да дадат нов тласък на преговорите на ООН и да предложат по-здрава и реалистична основа за преговори. Не става въпрос за това, те да заменят ООН, а да послужат за подготовката на споразуменията, скрепени с печата на ООН. Тук става дума за постигане на конкретни споразумения, които да намерят израз във фактите и политиките, макар че дори тези споразумения биха обхванали само един от аспектите на въпросите, свързани с изменението на климата или с иновациите в областта на чистата или нисковъглеродната енергия. В този контекст ЕС би могъл да играе ключова роля, като гарантира прозрачността на преговорите и като развие активна дипломатия, насочена към развиващите се страни и към малките нации.

4.6 В това отношение трябва внимателно да се следи конкретното изпълнение на ангажиментите, поети от държавите в рамките на споразумението от Копенхаген, на китайския петилетен план и на евентуална нова нормативна уредба в САЩ.

4.7 Това трябва да накара ЕС да преразгледа своето отношение, по-специално във връзка с впечатлението, което създава, а именно, че се стреми да наложи на останалите обвързващо споразумение от същото естество като това, което сам си е наложил. Впрочем можем да си задаваме въпроси за естеството на подобно споразумение. Изразът „обвързващо

споразумение“ предполага възможността да се прибегва до принуда за неговото спазване – очевидно е, че не разполагаме със средства за тази цел и че нашите партньори не го желаят. Сигурно би било по-уместно да се говори за споразумение, съдържащо конкретни и контролируеми задължения.

4.8 Очевидно редица богати държави все още не са склонни да приемат обвързващо споразумение относно общи цели. При един постепенен подход те вероятно биха счели за по-приемливо да се говори за конкретни и контролируеми задължения.

4.9 Несъмнено трябва да се мине през по-конкретни и технически отраслови споразумения - споразумения за сътрудничество в сферата на научните изследвания и, разбира се, споразумения в областта на трансфера на технологии и помощта за по-слаборазвитите страни, като се зачита техният суверенитет, но и като се гарантира целесъобразното използване на фондовете и на отпуснатите помощи.

## 5. При това положение как да се подготви най-ефикасно конференцията в Канкун?

5.1 Първо, Европа трябва да уреди собствените си неуредици и да покаже как бързият преход към устойчиво общество с ниски въглеродни емисии може да бъде икономически успех. Понастоящем съществува опасност от забавяне на програмите за разширяване на използването на възобновяеми източници на енергия и за насърчаване на енергийната ефективност във всички сектори, както и от загуба на позиции на нашите новаторски нови отрасли в тези сектори за сметка на чуждестранните конкуренти, които получават големи стимули в Китай, Южна Корея и други страни. Европа има нужда от по-енергични мерки за осигуряване на нашите ключови отрасли с ниски въглеродни емисии със стимулите и инвестициите, от които се нуждаят, за да запазят конкурентната си позиция в света. На този сектор следва да се предостави специална подкрепа при прилагането на стратегията 2020 и националните програми за възстановяване.

5.2 Комисарят по изменението на климата и министрите на околната среда на Германия, Франция и Обединеното кралство препоръчаха ЕС първоначално да се ангажира с ранно повишаване на целта си по отношение на емисиите на CO<sub>2</sub> до 2020 г. до намаление с 30 % вместо сегашния ангажимент за намаление с 20 %, най-вече за да се генерира политическа воля и ангажимент за предприемане на необходимите мерки и осъществяване на необходимите инвестиции във възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност. Според ЕИСК фактът, че поради икономическата криза емисиите в ЕС значително намаляха, сам по себе си не е достатъчна причина да се стремим към по-значително намаляване на емисиите, тъй като те могат отново да се увеличат, когато икономиката се възстанови. Въпреки това ЕИСК би подкрепил това намаляване с 30 %, ако социално-икономическите условия го позволяват, без това да засегне конкурентоспособността и при условие че този ход наистина е съчетан с необходимите за постигането на целта мерки и инвестиции. ЕС се нуждае преди всичко от доверие. Целите за намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> следва да бъдат както амбициозни, така и осъществими.

5.3 На международната сцена изглежда важно да се осъществи интензивна подготвителна работа в структура като G-20, която обединява страните, отговорни за 90 % от емисиите на парникови газове, за да се намери основа за предварително споразумение. След това дипломатическите достижения отново ще бъдат включени в работата на ООН. Ето защо този подход трябва да бъде прозрачен и да привлича по оптимален начин най-слаборазвитите страни.

5.4 След това в рамките на ООН следва да се потърси не толкова сложен процес на преговори. Както е известно, преговорите в Копенхаген бяха твърде сложни и протичаха в шест сесии, често успоредно.

5.5 Следва непременно да се придържаме към опростена структура на преговорите и при нужда да изоставим позоваването на протокола от Киото, който при всички положения обхваща едва 30 % от емисиите. Разбира се, това би трябвало да бъде представено и обяснено дипломатично, без да се създава впечатлението, че страните, отговорни за най-много емисии, се стремят към освобождаване от всякакви задължения, като ги налагат на други държави.

5.6 Би трябвало да се съсредоточим върху основните въпроси: ограничаване и намаляване на емисиите с помощта на ясни цели, на научно-техническа и финансова помощ за най-слаборазвитите страни, проследяване на сключените споразумения, в частност въпроса за горите, като се избягва ограждането в сложни юридически системи, които биха могли да отблъснат някои страни и да провалят преговорите.

5.7 ЕИСК изразява съгласие и с конкретните цели на преговорите, определени в параграфи 3.2 и 3.3 от Съобщението на Комисията за създаване на стабилна и прозрачна рамка за отчитане на емисиите и резултатите, мобилизиране на бързо първоначално финансиране в близко бъдеще, осигуряване на дългосрочно финансиране за развиващите се страни, разширяване и укрепване на международния пазар за търговия с емисии и реформиране на Механизма за чисто развитие, който понастоящем не успява да постигне целите си по удовлетворителен начин.

5.8 В съобщението относно „Международната политика в областта на климата след конференцията от Копенхаген“ обаче се съдържат по-уместни и реалистични предложения. Комисията правилно изтъква необходимостта от привеждане в действие на Споразумението от Копенхаген. Тя подчертава „устойчивата“ ориентация на стратегията „Европа 2020“, която определя устойчивия растеж като приоритет, стоящ в сърцевината на виждането за една по-ефективна Европа по отношение на ресурсите, разкриваща нови зелени работни места и даваща мощен тласък на енергийната ефективност и сигурност.

5.9 Тя подчертава и необходимостта от напредък по определянето на система за проследяване, контрол и проверка, но се знае, че в това отношение възникнаха големи трудности по време на преговорите, в частност с Китай. Ето защо следва да се намери ясна и прозрачна рамка, която да не накърнява чувството за национална независимост и достойнство. Европейският съюз би могъл да играе роля, като предложи на заинтересованите трети страни методи за използване на инструменти за измерване и контрол.

5.10 Непосредствените финансови разпоредби, предвидени в Споразумението от Копенхаген, трябва да бъдат приведени в действие колкото се може по-скоро. Това би било най-доброто средство развитите държави да демонстрират добра воля спрямо развиващите се страни, като при нужда се опират върху вече съществуващи инициативи.

5.11 Що се отнася до дългосрочното финансиране, Комисията смята, че ще може да мобилизира различни видове ресурси, формирани от:

— световния пазар на въглеродни емисии; досега обаче той е по-скоро разочароваш, от една страна поради това, че не е световен, а от друга – защото е изкуствен, тъй като CO<sub>2</sub> няма никаква реална стойност, и защото той би могъл да се изроди в спекулативен пазар на „права за замърсяване“;

— приноса на отрасли като морския и въздушния транспорт;

— публичните средства; всеки обаче познава състоянието на публичните финанси на държавите-членки.

Предвид всичко това и въпреки трудностите, поддържането и спазването на финансовите ни ангажименти също е залог за доверие в очите на третите страни, и по-специално - на най-бедните. Остава обаче труднорешимият въпрос за инструмента, чрез който да се изразходват тези средства, за оценката на целесъобразността на проектите и за извеждането им до успешен край.

5.12 Освен това е необходимо да се положат повече усилия за изследвания и развойна дейност в областта на възобновяемите енергийни източници и насърчаването на енергийната ефективност, дори и само поради намаляването на течните или газообразните изкопаеми горива (нефт и газ). Целта е да се получи по-добро разпределение на ресурсите, за да се постигне по-голяма ефективност, така че да се докаже, че зад политическите декларации и правните норми са мобилизирани необходимите за дейността средства. Особено обезпокоително е, че толкова важни за бъдещето проекти като „Galileo“ и ITER срещат хронични затруднения с финансирането.

5.13 В подкрепа на дипломатическите си усилия Европейският съюз следва също така да мобилизира организираното гражданско общество, за да може да убеди общественото мнение в необходимостта от това нашето общество да еволюира към по-

малко разхишаване на природни ресурси, към по-значимо използване на възобновяемите източници и към по-отговорно гражданско поведение.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Staffan NILSSON

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Съвета, до Европейския парламент, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите за състоянието на прилагане на интегрираната продуктова политика“**

COM(2009) 693 окончателен

(2011/C 51/15)

Докладчик: г-н ZBOŘIL

На 21 декември 2009 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Доклад на Комисията до Съвета, до Европейския парламент, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите за състоянието на прилагане на интегрираната продуктова политика“*

COM(2009) 693 окончателен.

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 7 юли 2010 г.

На 466-ата си пленарна сесия, проведена на 21 октомври 2010 г. и ... (заседание от ...), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства доклада на Европейската комисия относно прилагането на интегрираната продуктова политика, включващ задълбочено представяне на процеса на прилагане на принципите на ИПП. Докладът правилно е поставен в по-широк контекст на Плана за действие за устойчиво потребление и производство/устойчива промишлена политика (план за действие за SCP/SIP).

1.2 Основаната на интегриран подход стратегия отчита по подходящ начин принципа на субсидиарността и специфичните характеристики на всяка държава-членка. ЕИСК би желал да насочи вниманието към факта, че практическите действия се изпълняват основно на равнищата на субсидиарност и са резултат от пазарното взаимодействие между доставчици и потребители.

1.3 Докато ИПП включва въпроса за пазарните сили, ЕИСК счита, че по отношение на използването на пазарни инструменти, като екологично данъчно облагане и стимули, все още остава да се свърши много работа, за да може по съгласуван начин да бъде постигнат напредък в прилагането им. ЕИСК предлага да се обърне по-голямо внимание на обмена на опит между държавите-членки и да се постави по-голям акцент върху стимулите, тяхното прилагане и ролята на дългосрочните доброволни споразумения.

1.4 ЕИСК изразява убеждението, че голям брой продукти биха имали полза от стандартизацията, тъй като тя би могла да има положително въздействие например върху тяхното рециклиране, ефективност и екологични показатели, както и върху други фактори. В прилагането на директивата за екодизайна стандартизацията играе жизненоважна роля, която следва да бъде засилена в бъдеще.

1.5 ЕИСК счита, че по-голямото сближаване на двете системи за управление на околната среда (EMAS следва да се доближи до ISO 14001) би могло да спомогне за осигуряване на по-систематично прилагане на EMAS като част от плана за действие за SCP/SIP.

1.6 Всяка разпоредба, политика или инструмент, дори за прилагането на плана за действие за SCP/SIP, следва да бъде изготвена и приета по начин, който не уврежда конкурентната среда или действието на вътрешния пазар и който зачита напълно принципа на по-доброто регулиране и целта устойчивост. Налице е спешна нужда да се гарантира, че приетите по практически съображения нови политики не се застъпват или сблъскват с вече съществуващите инструменти и политики на ЕС.

1.7 Разходната ефективност също има огромно значение за успеха на плана за действие за SCP/SIP. Първоначалният анализ на въздействието следва да бъде допълнен от анализи на макро- и микроикономическите въздействия, които в реалния икономически живот са твърде различни.

1.8 В процедурата по оценка следва да се отчитат и основните вериги на стойност - на най-ранен етап и при възможно най-голяма прозрачност. Действащото законодателство по отношение на екодизайна и екомаркировката не бива да се превръща в пречка пред европейските продукти, а вместо това следва да подпомага успеха на европейските продукти както на вътрешните, така и на международните пазари. Всяка инициатива – особено за етикетирание на продукти и насочена към постигане на промяна в потреблението, следва да има стабилна и научно доказана основа и следва да се използва единствено в области, в които може да се постигне промяна в модела на потребление.

1.9 Комитетът желае да изрази подкрепата си за концепцията за ИПП и за плана за действие за SCP/SIP, насочен към осигуряване на подкрепа за разработването на по-устойчиви продукти и производствени процеси, в съответствие с предходни становища на Комитета в тази област <sup>(1)</sup>. Този подход ще донесе по-голяма добавена стойност както за околната среда, така и за конкурентоспособността на европейската икономика.

1.10 ЕИСК изразява убеждението, че следователно е необходимо да се даде приоритет на съществуващите програми на Общността, както плана SET (Европейски стратегически план за енергийните технологии), плана за действие за технологиите за опазване на околната среда (плана ЕТАР) или дейностите на технологичните платформи. Особено внимание следва да бъде отделено на добрата координация и на достатъчно амбициозните намерения.

1.11 По-добрата координация между участниците в научноизследователската и развойната дейност в областта на екологичните иновации, икономическата сфера и предприятията, изследователските центрове и висшето образование следва да осигури иновациите в сектора, които са жизненоважни.

1.12 Осъществяването на концепцията за ИПП без връзка с плана за действие за SCP/SIP би довело до риск от ненужна правна несъгласуваност и несигурност. Затова ЕИСК е напълно съгласен, че всички следващи дейности във връзка с ИПП следва да бъдат оценени сега и да бъдат осъществени като част от плана за действие за SCP/SIP.

1.13 Прилагането на ИПП и на Плана за действие за устойчиво потребление и производство/устойчива промишлена политика (план за действие за SCP/SIP) трябва да бъде динамичен процес, основаващ се на постоянния диалог и сътрудничеството между различните заинтересовани страни (от предприятията и отговорните политически фактори до организациите на потребителите и НПО, ангажирани в областта на околната среда), с цел да се укрепят средствата за комуникация с потребителите, екологичното производство и насърчаването на устойчиви обществени поръчки и покупателна способност.

## 2. Документът на Комисията

2.1 На 18 юни 2003 г. Комисията прие своето съобщение „Интегрирана продуктова политика - изграждане на екологична концепция за жизнения цикъл“ <sup>(2)</sup>. Концепцията за ИПП се основава на следните наблюдения:

— Производството и употребата на стоки и услуги (т.е. продукти) са отговорни за по-голямата част от отрицателните въздействия върху околната среда. Положението се влошава поради непрекъснатото нарастване на броя на продуктите, консумирани в ЕС и по света.

— Натиск и въздействия върху околната среда от страна на продуктите възникват на различни етапи от жизнения им цикъл (по веригата за производство, на етапа на употреба, при обезвреждането в края на жизнения цикъл на продукта). Коригиращите действия трябва да бъдат така проектирани, че да предотвратят простото прехвърляне на екологичния товар към други етапи на жизнения цикъл или в други географски региони.

— Поради голямото разнообразие на продуктите и техните въздействия те не могат да бъдат обхванати от единствен политически инструмент. Подходящият политически инструмент или подходящата комбинация от инструменти трябва да се избират и прилагат в зависимост от случая и координирано, често в няколко области на политиката.

2.2 В съобщението се определя целта на ИПП и се установяват пет „принципа“ на ИПП: (1) подход, основан на жизнения цикъл; (2) сътрудничество с пазара; (3) широко участие на заинтересовани лица; (4) непрекъснато подобряване на продуктите; (5) координирано използване на политически инструменти. За изпълнението на ИПП бяха предвидени три стратегически действия:

— Осъществяване на принос към всеобхватни политически мерки, по-специално към стратегията на ЕС за устойчиво развитие <sup>(3)</sup>, 6-ата програма на ЕС за действие в областта на околната среда <sup>(4)</sup> и десетгодишната рамка за програмите за устойчиво потребление и производство <sup>(5)</sup>.

— Допълване на съществуващи политики във връзка с продуктите чрез осигуряване на рамка, в която екологичните проблеми могат да бъдат разглеждани с оглед на техния жизнен цикъл.

— Засилване на координацията и съгласуваността на инструментите на свързаната с околната среда продуктова политика.

2.3 Принципите на ИПП бяха успешно интегрирани в общата рамка на инициативата за **устойчиво потребление и производство / устойчива промишлена политика (SCP/SIP)** чрез **плана за действие за SCP/SIP за 2008 г** <sup>(6)</sup>, което ефективно доведе до напредък в процеса, чието начало бе положено със съобщението за ИПП.

2.4 **Директивата за екодизайн на енергоемките продукти** интегрира принципите на ИПП в законодателството за проектиране на продукти. Нейният обхват беше разширен през 2009 г. върху нови продуктови групи (продукти, свързани с енергопотреблението) в контекста на плана за действие за SCP/SIP <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> ОВ С 80, 30.3.2004 г., стр. 39-44 и ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 46.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 302 окончателен.

<sup>(3)</sup> Обновена стратегия за устойчиво развитие от 9 юни 2006 г., № 10117/06.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 31 окончателен.

<sup>(5)</sup> Виж [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_scpp/scpp\\_tenyearframprog.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml).

<sup>(6)</sup> COM(2008) 397 окончателен.

<sup>(7)</sup> Директива 2009/125/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към продукти, свързани с енергопотреблението.

2.5 С новата **Рамкова директива за отпадъците** <sup>(8)</sup> някои елементи на ИПП стават правно обвързващи, по-специално изискването при разработването на политиката за отпадъците да бъде отчитан целият жизнен цикъл на материалите.

2.6 **Тематичните стратегии** относно устойчивото използване на природните ресурси и предотвратяването и рециклирането на отпадъците потвърдиха подхода, основан на жизнения цикъл, и призова за непрекъснато подобряване <sup>(9)</sup>, както и принципа на сътрудничество с пазара <sup>(10)</sup>. Призивът за силни пазари за рециклиране в ЕС, отправен чрез стратегията за отпадъците, е пример за това.

2.7 След приемането на съобщението за ИПП, Комисията незабавно започна разработката на **Европейска платформа за оценка на жизнения цикъл (LCA)**, на Европейска справочна база данни за жизнения цикъл и на Ръководство за оценка на жизнения цикъл.

2.8 Като цяло в ЕС е постигнат значителен напредък към екологично определени продуктови политики. Независимо от това, поради факта, че ИПП е процес, а не крайно състояние, продължават да съществуват значителни възможности за по-нататъшни дейности.

2.9 Концепцията може да се приложи и за **непромишлени продукти и услуги**. „**Инструментите на ИПП**“ за данъчно облагане и субсидии все още не са прилагани на равнището на Общността.

2.10 Прилагането на ИПП по отношение на интегрирането на политиките трудно може да се документира, тъй като в новите политики рядко се прави изрична препратка към ИПП. Независимо от това като цяло е постигнат значителен напредък във възприемането на подхода, основан на жизнения цикъл, от ключови отрасли и политики; голям напредък има и по отношение на наличието на данни за жизнения цикъл и консенсуса по методологията. Напредък е постигнат и при определянето на продукти, притежаващи най-голям потенциал за подобряване, и на възможни мерки за подобряване.

2.11 Сега информацията за потребителите, законодателството относно еко дизайна, чистото производство и възлагането на екологични обществени поръчки са в основата на плана за действие за SCP/SIP. Планът за действие за SCP/SIP придвижва процеса, започнал със съобщението за ИПП, с цел да се разкрие още повече пазарният потенциал за по-устойчиви продукти и да се насърчи по-интелигентната конкуренция. В съобщението се прави изводът, че предвиденото за 2012 г. преразглеждане на плана за действие ще осигури отлична възможност за по-нататъшна оценка на развитието на ИПП.

### 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства доклада на Европейската комисия относно прилагането на интегрираната продуктова политика и съпътстващия го документ, в който службите на Комисията правят задълбочено представяне на процеса на прилагане на принципите на ИПП. Представянето обхваща не само инициа-

тивите и тяхната материална форма на равнище Комисия, но и полезно сравнение на положението в различните държави-членки и на техните специфични характеристики. Докладът правилно е поставен в по-широк контекст на Плана за действие за устойчиво потребление и производство (план за действие за SCP/SIP).

3.2 Първоначалното съобщение относно ИПП, публикувано от Европейската комисия през 2003 г., несъмнено помогна за започването на ползотворен дебат. В него се оценява ролята на институциите на ЕС, държавите-членки и различните заинтересовани страни с оглед постигането на максимално намаление на въздействието на продуктите върху околната среда. Нещо повече, този дебат промени възприятията за проблема като цяло. Той допринесе за непрекъснатите усилия за разработване на подходящи политически и правни инструменти за цялостно намаляване на въздействието на продуктите върху околната среда.

3.3 Целта беше да се създаде концептуална рамка въз основа на принципа на оценка на жизнения цикъл на продукта, което може да спомогне за подобряване на координацията и последователността между различните политически инструменти, насочени към въздействието на продуктите върху околната среда.

3.4 Най-общо казано, петте принципа на ИПП бяха включени успешно в работата на административните и законодателните органи и на засегнатите страни. Тези принципи формират също така основата на плана за действие за SCP/SIP, който се превърна в логично продължение на процеса, започнал със съобщението относно ИПП.

3.5 ЕИСК приветства факта, че петте основни принципа са формализирани в директиви и политически документи на ЕС: 1) подходът, основан на жизнения цикъл се превърна в основата на директивата за екодизайна; 2) планът за действие за SCP/SIP беше предложен заедно със стимули за повишаване на сътрудничеството с пазара на национално и европейско равнище; 3) участието на заинтересованите страни на европейско и национално равнище се осъществява чрез поредица от инициативи; 4) непрекъснатото подобряване на функционалността на продуктите също е неразделна част от плана за действие за SCP/SIP, и накрая, 5) координацията и съгласуваността на инструментите подобриха гаранциите за цялостното използване на потенциалните синергии, произтичащи от интегрирания подход на плана за действие за SCP/SIP.

3.6 Основаната на интегриран подход стратегия отчита по подходящ начин принципа на субсидиарност и специфичните характеристики на всяка държава-членка и се стреми да не нарушава конкурентната среда на вътрешния пазар. ЕИСК желае да насочи вниманието към факта, че реалното прилагане на принципите и политическите инструменти се осъществяват предимно на равнищата на субсидиарност, в резултат от пазарното взаимодействие между доставчик и потребител. Този факт следва да бъде отразен в използването на ефективни инструменти, широко приети от всички заинтересовани страни.

<sup>(8)</sup> Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и отмяната на определени директиви.

<sup>(9)</sup> COM(2005) 670 окончателен.

<sup>(10)</sup> COM(2005) 666 окончателен.

3.7 Въпреки че интегрираната продуктова политика донесе резултати и беше включена в някои конкретни политически инструменти, ЕИСК счита, че е настъпил моментът да се обърне по-голямо внимание на ефективността на прилагането на ИПП. В частност следва да се оцени доколко успешно е било нейното прилагане, какви са били пречките и неуспехите, така че при оценката през 2012 г. на плана за действие за SCP/SIP да могат да бъдат приети евентуални коригиращи мерки, с които да се гарантира необходимото равнище на ефективност.

3.8 В допълнение, ЕИСК изразява убеждението, че цялостен ефект от подобна ориентирана към продукти политика може да бъде постигнат, единствено ако мерките се прилагат в световен мащаб, като се отчитат всички икономически и културни различия. Общата система на предпочитания (GPS), концентрирана върху регионални търговски споразумения и върху мотивиране на развиващите се страни в усилията им към устойчиво развитие, е добър пример за механизъм за ефективно прилагане на пете принципа на ИПП в световен мащаб.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Докато ИПП включва въпроса за пазарните сили, който е жизненоважен за успеха на ИПП и на останалите инструменти, ЕИСК счита, че все още предстои да бъде свършено много по отношение на използването на пазарни инструменти, като екологично данъчно облагане и стимули, за да може по съгласуван начин да бъде постигнат напредък в прилагането им. Несъмнено обаче, ЕС ще има по-малка роля в това отношение в сравнение с държавите-членки. Приетата през 2007 г. от Комисията Зелена книга и широките консултации със съответните заинтересовани страни очертаха в известна степен ролята на пазарните инструменти. ЕИСК обаче предлага да се обърне по-голямо внимание на обмена на опит между държавите-членки, като се постави по-голям акцент върху стимулите, тяхното прилагане и ролята на дългосрочните доброволни споразумения.

4.2 Продуктите и тяхното въздействие върху околната среда са също така тясно свързани с въпроса за стандартизацията. ЕИСК изразява убеждението, че не само стандартите за емисиите при МПС, но и голям брой други продукти биха имали полза от стандартизацията, тъй като тя би могла да има положително въздействие например върху тяхното рециклиране и екологични показатели, както и върху много други екологични фактори. В прилагането на директивата за екодизайна стандартизацията играе жизненоважна роля, която следва да бъде засилена в бъдеще. Стандартизацията предоставя предимството да се даде възможност за участие на всички заинтересовани страни.

4.3 Схемите за управление на околната среда EMAS и ISO 14001 са незаадължителни инструменти в подкрепа на концепцията за ИПП и свързаните с нея политики. Очевидно е, че по-стриктните административни и одитни изисквания на EMAS не насърчават по-широката ѝ употреба и се явяват пречка за малките и средните предприятия. ISO 14001 се използва по-широко, отчасти заради по-широкия му обхват, но особено поради факта, че е по-подходящият инструмент за предприятия, които работят в световен мащаб. ЕИСК счита, че по-голямото сближаване на двете системи би могло да спомогне за осигуряване на по-систематично прилагане на EMAS като част от плана за действие за SCP/SIP.

4.4 Всяка разпоредба, политика или инструмент, дори за прилагането на плана за действие SCP/SIP, следва да бъдат изготвени и приети по начин, който не уврежда конкурентната среда или действието на вътрешния пазар и който зачита напълно принципа на по-доброто регулиране и целта устойчивост.

4.5 Някои политически инструменти вече се прилагат и дават резултати, които представляват положителна стъпка към устойчиво потребление и производство в ЕС. Следователно съществува нужда да се гарантира, че новите политики не се застъпват или сблъскват със съществуващите инструменти и политики на ЕС. В противен случай икономическата конкурентоспособност на ЕС може да пострада значително - окончателното решение следва винаги да се взема от информирания потребител.

4.6 ЕИСК изразява убеждението, че само съгласуваните и последователни политики, освободени от ненужни бюрократични и административни тежести, могат да предоставят положителна правна рамка за инвестиции в ЕС. Единствено при наличие на такава рамка могат да се създават нови и да се запазват съществуващите работни места и да се намалява систематично натискът върху околната среда. Правната рамка за химическите вещества и строителните материали, както и правилата за електрическите и електронните уреди, предотвратяват риска от противоречащи си разпоредби. Правната несигурност и несъответствията в тези случаи са значителни и следва да се разглеждат внимателно. Следващият преглед на REACH<sup>(1)</sup> предоставя отлична възможност да се направи опит за по-голяма съгласуваност и да се разгледа обединяването на няколко секторни мерки в приетата неотдавна хоризонтална правна рамка на ЕС за химикалите.

4.7 Разходната ефективност също има огромно значение за успеха на плана за действие за SCP/SIP. Първоначалният анализ на въздействието и ползите следва да бъде допълнен от проучвания на потенциала на целия икономически сектор, както и на отделни предприятия, тъй като резултатите от макро- и микроикономическите анализи често се различават твърде много от реалния икономически живот.

4.8 В процедурата по оценка следва да се отчитат и основните вериги на стойност - на възможно най-ранен етап и при най-голяма прозрачност. Действащото законодателство по отношение на екодизайна и екомаркировката не бива да се превръща в пречка пред европейските продукти по отношение на конкуренцията от други икономически региони или недостатъчния пазарен отговор на търсенето на по-устойчиви продукти. Вместо това то следва да подпомага успеха на европейските продукти на вътрешния и на международните пазари. Всяка инициатива - особено за етикетиране на продукти и насочена към постигане на промяна в потреблението - следва да има стабилна и научно доказана основа. Етикетирането има ограничена полезност в областта на продуктите от фирми за фирми. Освен това етикетирането на продуктите представлява един инструмент за осигуряване на потребителите на информация за екологичните характеристики на продуктите. Следва да бъдат разглеждани и други информационни инструменти, включително международни стандарти.

<sup>(1)</sup> Регламент (ЕО) № 1907/2006 относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH). Комисията има възможност да преразглежда и изменя приложенията към REACH в съответствие с член 131, като с член 138 или други разпоредби в REACH се възлагат конкретно няколко прегледа.



4.9 Икономическата сфера следва да остане достатъчно гъвкава, за да се гарантира, че разработването на продукти е насочено към по-добро задоволяване на нуждите на потребителите в ясно определена пазарна среда. Прилагането на принципи за устойчиво развитие в целия ЕС на практика се основава на доброволен подход от страна на икономическия сектор.

4.10 Затова Комитетът желае да изрази подкрепата си за ИПП и за плана за действие за SCP/SIP, насочен към осигуряване на подкрепа за разработването на по-устойчиви продукти и производствени процеси. Този подход ще донесе по-голяма добавена стойност както за околната среда, така и за конкурентоспособността на европейската икономика. В резултат могат да се разкрият нови пазари, както в ЕС, така и в световен мащаб. Тези нови пазари следва да благоприятстват екологичните иновации и да са ефективни, което ще наложи използване на средства на Общността в допълнение към национални публични инвестиции, за да се подкрепи научноизследователската и развойната дейност в областта на устойчивите технологии. Необходимо е да се обмисли насочването на приходите от свързани с CO<sub>2</sub> финансови инструменти към инвестиции в устойчиви технологии.

4.11 ЕИСК изразява убеждението, че следователно е необходимо да се даде приоритет на съществуващите програми на Общността, както плана SET (Европейски стратегически план за енергийните технологии), плана за действие за технологиите за опазване на околната среда (плана ЕТАР) или дейностите на технологичните платформи. Въпреки това обаче ще са необходими по-големи финансови усилия за стимулиране на необходимата промяна на пазара. Особено внимание следва да се отдели на добрата координация и на осигуряването на достатъчно големи амбиции, особено по отношение на мерките, финансирани с публични средства, осигурени от местните и регионалните власти и от ЕС.

4.12 Европейската кръгла маса за устойчиво потребление и производство на храни е успешна инициатива, организирана от

Европейската комисия с подкрепата на Програмата на ООН за околната среда (UNEP) и Европейската агенция за околната среда. Участието на заинтересованите страни на европейско равнище позволява използването на хармонизиран, основан на жизнения цикъл подход, и улеснява открития и ориентиран към резултати диалог по хранителната верига. Целта е да се насърчи прилагането на научен, съгласуван подход и да се установи хранителната верига като основен участник в постигането на устойчиво производство и потребление в Европа, като се отчита общият дневен реп в областта на устойчивото потребление и производство<sup>(12)</sup>.

4.13 Прилагането на ИПП и на Плана за действие за устойчиво потребление и производство/устойчива промишлена политика (план за действие за SCP/SIP) трябва да бъде динамичен процес, основаващ се на постоянния диалог и сътрудничеството между различните заинтересовани страни (от предприятията и отговорните политически фактори до организациите на потребителите и НПО, ангажирани в областта на околната среда), с цел да се укрепят средствата за комуникация с потребителите, екологичното производство и насърчаването на устойчиви обществени поръчки и покупателна способност.

4.14 По-добрата координация между участниците в научноизследователската и развойната дейност в областта на екологичните иновации, икономическата сфера и предприятията, изследователските центрове и висшето образование, следва да осигури не само необходимите иновации в сектора, но и да спомогне за трансфера на ноу-хау по отношение на правата върху интелектуална собственост, развитието на знания и нови умения, без които ИПП ще си остане само мечта.

4.15 Осъществяването на концепцията за ИПП без връзка с плана за действие за SCP/SIP би довело до риск от ненужна правна несъгласуваност и несигурност. Затова ЕИСК е напълно съгласен, че всички следващи дейности във връзка с ИПП следва да бъдат оценени сега и да бъдат осъществени като част от плана за действие за SCP/SIP.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON

<sup>(12)</sup> [www.food-scp.eu](http://www.food-scp.eu).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 708/2007 относно използването в аквакултурите на чуждоземни и неприсъстващи в района видове“**

COM(2010) 393 окончателен — 2009/0153 (COD)

(2011/C 51/16)

Главен докладчик: **г-н José María ESPUNY MOYANO**

На 2 септември 2010 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Изменено предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 708/2007 относно използването в аквакултурите на чуждоземни и неприсъстващи в района видове“*

COM(2010) 393 окончателен — 2009/0153 (COD).

На 14 септември 2010 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 466-ата си пленарна сесия на 21 октомври 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н José María Espuny Moyano за главен докладчик и прие настоящото становище със 177 гласа „за“, 2 гласа против и 10 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът намира за сполучливо новото, по-точно определение за „затворени съоръжения за аквакултура“, основано на резултатите от проекта „MPASSE“ (съгласувано научноизследователско действие „Екологични въздействия от чужди видове в аквакултурата“), както и уточнението за разполагане на тези съоръжения на разстояние от открити води и други редакционни поправки на Регламент (ЕО) № 708/2007, които в голяма степен съвпадат с препоръките, формулирани от ЕИСК в становището CESE 453/2010.

1.2 Комитетът счита, че ако се предприемат необходимите мерки, за да не се вреди на екосистемите и на биологичното разнообразие, аквакултурата би трябвало да продължи да се възползва от предимствата на въвеждането на чуждоземни и неприсъстващи в Европейския съюз видове, което ще благоприятства устойчивото развитие на тази дейност.

1.3 Комитетът посочва, че е важно да се определят ясно условията, на които трябва да отговарят затворените съоръжения за аквакултура, за да се намали административната тежест.

1.4 Комитетът подкрепя също измененията на Регламент (ЕО) № 708/2007, които произтичат от влизането в сила на Договора от Лисабон и чиято основна цел е да се разреши изменението на приложения I, II, III и IV посредством процедурата по комитология.

## 2. Въведение

2.1 Аквакултурата е непрестанно развиваща се дейност, която трябва да предлага решения за задоволяване на търсенето на пазара, включително чрез разнообразяване на отглежданите и продаваните видове.

2.2 В миналото европейската аквакултура, също като останалите земеделски и животновъдни дейности, предостави на обществото ползите от въвеждането на чуждоземни видове. Понастоящем четири от десетте основни видове, отглеждани в Европейски съюз, могат да се приемат за чуждоземни (дъгова пъстърва, тихоокеанска стрида, шаран, японска мида), като днес тяхното присъствие се счита за естествено и необходимо.

2.3 Все пак въвеждането на инвазивни чуждоземни видове се определя като една от основните причини за нарушаването на биологичното разнообразие в световен мащаб. Основните начини за пренасяне на нежелани чуждоземни видове в Европейския съюз са баластните води на големите кораби, спортният риболов и отглеждането на риби в аквариум. Изменението на климата също е причина за навлизане на чуждоземни видове, които се придвижват сами.

2.4 Неотдавна Регламент (ЕО) № 708/2007 относно използването в аквакултурите на чуждоземни и неприсъстващи в района видове беше изменен и по тези изменения Комитетът прие становище CESE 453/2010 (докладчик: г-н Salvatore), което бе прието с голямо мнозинство и остава в сила. Някои от предложенията, формулирани във въпросното становище, като уточнението, че затворените съоръжения за аквакултура се намират винаги на брега, минималното безопасно разстояние, защитата от хищници и др., понастоящем са възприети в предложението за изменение (изменение на член 3), което показва, че препоръките на ЕИСК са целесъобразни.

### 3. Общи бележки

3.1 Европейският съюз трябва да адаптира законодателната рамка, която урежда използваните в аквакултурата практики за използване на чуждоземни и неприсъстващи в района видове и други свързани нецелеви видове, като вземе предвид влизането в сила на Договора от Лисабон и идеите и предложенията на различни институции, включително ЕИСК.

3.2 Целта на тази правна рамка е да се сведе до минимум възможното отрицателно въздействие върху биологичното разнообразие, особено за видовете, местообитанията и функционирането на екосистемите. Тези разпоредби трябва да се основават на принципа на предпазване, да включват процедури за оценка на възможните рискове и да предвиждат приемане на планове за непредвидени ситуации.

3.3 Чуждоземните видове, които отдавна са въведени в Европейския съюз и се използват обичайно в аквакултурата, трябва да се ползват от диференцирано третиране, улесняващо тяхното развитие без допълнителни административни тежести, при условие че движенията им са освободени от нецелеви видове.

3.4 Регламент (ЕО) № 708/2007 на Съвета създаде рамка, уреждаща използваните в аквакултурата практики, свързани с чуждите и неприсъстващите в района видове, за да се анализира и сведе до минимум възможното въздействие на тези видове върху водните местообитания.

3.5 За да се намали рискът за околната среда, трябва да се приемат мерки като документация за действията в приемащите съоръжения, за предварителен анализ на риска за околната среда и за карантината.

3.6 За правилното управление на риска при използването на чуждоземни и неприсъстващи в района видове е необходимо различните заинтересовани страни и по-конкретно държавите-членки да поемат отговорността си.

3.7 Трябва да се използва напредъкът в знанията за използване на чуждоземни видове в аквакултурата за усъвършенстване на правната рамка в тази област, по-конкретно новите научни знания, натрупани благодарение на научноизследователски инициативи, финансирани от Европейския съюз, като проекта IMPASSE.

### 4. Конкретни бележки

4.1 Регламент (ЕО) № 708/2009 относно използването в аквакултурите на чуждоземни и неприсъстващи в района видове трябва да бъде адаптиран към новата редакция на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно делегирането на правомощия и член 291 относно

изпълнителните правомощия. Това ще направи Регламент № 708/2007 съвместим със схемата за вземане на решения, предвидена в новия договор.

4.2 Тъй като се счита, че затворените съоръжения за аквакултура са сигурни и с много малък риск от изпускане на видове, трябва да останат освободени между другото от задължението за извършване на предварителна оценка на въздействието върху околната среда.

4.3 Предвид задълженията, от които затворените съоръжения за аквакултура са освободени, изключително уместно е определението на изискванията за биологичната сигурност, на които трябва да отговарят тези съоръжения.

4.4 Изискванията към затворените съоръжения за аквакултура трябва да се разширят отвъд разбирането, че отглежданите видове могат да бъдат изпуснати единствено чрез водите в съоръжението; по-конкретно трябва да се гарантира, че са разположени на брега, че са защитени от хищници, от последици от евентуални наводнения, че са взети мерки срещу кражби и вандализъм, за недопускане на патогенни организми и за управление на мъртвите екземпляри.

4.5 Списъкът на затворените съоръжения за аквакултура в целия Европейски съюз трябва да бъде достъпен във всеки един момент за всяка държава-членка. Тези списъци трябва да бъдат съставени без забавяне, да се актуализират периодично и да са достъпни в интернет.

4.6 Превозът на чуждоземни и неприсъстващи в района видове към или от затворените съоръжения за аквакултура е критичен момент, затова трябва да се извършва така, че да не се допуска изпускане на видове.

4.7 Движението на чуждоземни видове чрез търговия на домашни животни, градински центрове, градински езера и аквариуми крие риск за биологичното разнообразие, подобен на риска при аквакултурата, затова трябва да отговаря на същите стандарти и контрол като тези, които се прилагат по отношение на аквакултурата.

4.8 Въпреки че изменението на Регламент (ЕО) № 708/2007 не включва този въпрос, не е коректно да се определя „отворено съоръжение за аквакултура“ като съоръжение, в което аквакултурите се отглеждат във водна среда, която не е отделена от дивата водна среда с прегради, предотвратяващи изпускането на отглеждани екземпляри. В отворените съоръжения за аквакултура съществуват материални прегради, които държат отглежданите видове затворени. Но те не осигуряват висока степен на гаранция, че при определени обстоятелства (бури, наводнения, хищници и др.) някои видове няма да бъдат изпуснати в открити води.

Брюксел, 21 октомври 2010 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON







2011/С 51/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно международната политика в областта на климата след конференцията от Копенхаген: да предприемем мерки сега, за да дадем нов тласък на глобалната дейност за противодействие на изменението на климата“ COM(2010) 86 окончателен .....	69
2011/С 51/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Съвета, до Европейския парламент, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите за състоянието на прилагане на интегрираната продуктова политика“ COM(2009) 693 окончателен .....	75
2011/С 51/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 708/2007 относно използването в аквакултурите на чуждоземни и неприсъстващи в района видове“ COM(2010) 393 окончателен — 2009/0153 (COD) .....	80



## ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2011 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	1 100 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, на хартиен носител + годишно сборно издание на DVD	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	770 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	400 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), DVD, едно издание на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	300 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език(езици) в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

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 едно общо многоезиково DVD.

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

Абонаментът за различните платени периодични издания, като например *Официален вестник на Европейския съюз*, може да бъде направен чрез 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>**

