

Официален вестник

на Европейския съюз

C 248



Издание
на български език

Информация и известия

Година 54
25 август 2011 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	I Резолюции, препоръки и становища	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	472-а пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г.	
2011/C 248/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Роля и приоритети на политиката на сближаване в стратегията „Европа 2020“ (Проучвателно становище по искане на унгарското председателство)	1
2011/C 248/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“ (Проучвателно становище по искане на унгарското председателство)	8
2011/C 248/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на социалната самостоятелност и интеграция на ромите в Европа“ (проучвателно становище)	16
2011/C 248/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отражение на политиките на ЕС върху възможностите за работа, нуждите от обучение и условията на труд на транспортните работници“ (проучвателно становище)	22
2011/C 248/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и планиране в областта на ТЕМ-Т“ (проучвателно становище по искане на предстоящото полско председателство)	31

BG

Цена:
8 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

<u>Известие №</u>	Съдържание (<i>продължение</i>)	Страница
2011/C 248/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Приносът на гражданското общество към Източното партньорство“	37
2011/C 248/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интегриране на водната политика към другите европейски политики“ (проучвателно становище по искане на унгарското председателство)	43
2011/C 248/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята и отношенията на ЕС с Централна Азия и приносът на гражданското общество“	49
2011/C 248/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към споразумение за асоцииране ЕС — Меркосур — приносът на организираното гражданско общество“	55
2011/C 248/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Межкултурният диалог и ромите: ключовата роля на жените и на възпитанието и образованието“ (допълнение към становище)	60

III *Подготвителни актове*

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

472-а пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г.

2011/C 248/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Данъчно облагане на финансовия сектор“ COM(2010) 549 <i>окончателен</i>	64
2011/C 248/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — Заключение от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване“ COM(2010) 642 <i>окончателен</i>	68
2011/C 248/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и националните парламенти — Преглед на бюджета на ЕС“ COM(2010) 700 <i>окончателен</i>	75



I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

472-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 15 И 16 ЮНИ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Роля и приоритети на политиката на сближаване в стратегията „Европа 2020“ (Проучвателно становище по искане на унгарското председателство)

(2011/С 248/01)

Докладчик: г-н BARÁTH

На 15 ноември 2010 г. г-н Péter GYÖRKÖS, постоянен представител на Република Унгария към Европейския съюз, от името на бъдещото унгарско председателство поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Роля и приоритети на политиките на сближаване в стратегията „ЕС 2020“.

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 31 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 141 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 22 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки и наблюдения

1.1 Препоръки

1.1.1 ЕИСК смята, че отговорът на Европейския съюз на кризата, **философията, залегнала в стратегията „Европа 2020“, нейните цели** и водещите инициативи, дават вярната посока, а предприетите мерки и предложените инструменти вдъхват надежда. Стратегията, заедно с Пакта „Евро плюс“, е съсредоточена върху необходимите съществени промени в качествено отношение, както и върху елементите на потенциален растеж.

1.1.2 ЕС непрекъснато задълбочава и укрепва своята интеграция. ЕИСК счита, че ако Европейският съюз и неговите държави-членки желаят да засилят интеграцията, ще трябва до 2020 г. **да въведат нови решителни промени, по-специално по отношение на качеството** на техните институции и правни и финансови системи. Всичко това изисква едновременно трайна стабилност (в дългосрочен план), подобряване на конкурентос-

пособността (потенциал за растеж) и засилване на процеса на (икономическо, социално и териториално) сближаване.

1.1.3 В няколко свои становища ЕИСК подчерта, че политиката на сближаване е „историческа ценност на ЕС“ **и нейните три цели** – конвергенцията, подобряването на регионалната конкурентоспособност чрез създаване на работни места и засилването на териториалното сътрудничество – **трябва да бъдат запазени и укрепени**. Действително, по-слабо развитите европейски страни и региони трябва да увеличат инвестициите в инфраструктурата и в другите форми на капитал, което е от съществено значение за ускоряване на потенциалния растеж.

1.1.4 ЕИСК е убеден, че финансовите ресурси, предназначени за подкрепа на политиката на сближаване, в голяма степен доведоха до добри резултати, но въпреки това смята, че тези средства могат и трябва да бъдат развити допълнително и

преструктурирани и че **преди всичко следва да бъде подобрена ефективността и ефикасността на финансирането и разходите**. Необходимо е инструментите на политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“ да бъдат хармонизирани така, че да не се вреди на европейската политика на сближаване.

1.1.5 ЕИСК препоръчва в рамките на преразглеждането на настоящите цели и инструменти да се проучи възможността за трансформирането им с цел да бъдат приведени в съответствие с елементите на стратегията „Европа 2020“, както следва:

1.1.5.1 Настоящи цели и инструменти на политиката на сближаване

Политика на сближаване			
Цели	Структурни фондове и инструменти		
Конвергенция/устойчив растеж	ЕФРР	ЕСФ	Кохезионен фонд
Регионална конкурентоспособност и заетост	ЕФРР	ЕСФ	
Европейско териториално сътрудничество	ЕФРР		

1.1.5.2 „Европа 2020“: три взаимосвързани приоритета

- Интелигентен растеж: изграждане на *икономика*, основаваща се на знания и иновации;
- Устойчив растеж: насърчаване на по-ефективна, по-екологична и *по-конкурентоспособна икономика*;
- Приобщаващ растеж: насърчаване на *икономика с високо равнище на заетост*, подпомагаща социалното и териториалното сближаване.

1.1.5.3 Според ЕИСК политиката на сближаване трябва ясно да постави акцент върху целите, свързани с обществото и социалното дело, и целите за солидарност, както и върху **използването на структурните фондове с цел инвестиране, в тясно сътрудничество с останалите европейски фондове**. Ако това не се случи, целта на стратегията „Европа 2020“ за постигане на силен икономически растеж, макар и да заслужава подкрепа, ще изтласка социалното и териториалното сближаване на втори план.

1.1.5.4 Ако в структурните фондове се **разменят** местата на целите, свързани с конкурентоспособността и с растежа и ако се позволи на т.нар. мултифондова концепция, да стане доминиращият фактор, тогава всички цели на стратегията „Европа 2020“ и на сближаването ще се съчетаят добре помежду си и структурните фондове на ЕС биха допринасяли по-добре за повишаване на регионалната конкурентоспособност.

Стратегия „Европа 2020“		Политика на сближаване (реформирана структура)		
Цели/инструменти	Водещи инициативи	Цели/инструменти	Структурни фондове и инструменти	
Интелигентен растеж	„Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, „Съюз за иновации“, „Младешта в движение“	Регионална конкурентоспособност и заетост		
Научни изследвания/иновации, образование, цифрово общество		По-голяма конкурентоспособност/подобряване на привлекателността, развитие на човешките ресурси/образование и др.; иновации/общество на знанието		
Устойчив растеж	„Европа за ефективно използване на ресурсите“, „Индустриална политика за ерата на глобализацията“	Конвергенция		
Екологични енергии/общество, полагащо грижи за околната среда, развитие на мрежите/малки предприятия		Развитие в областта на околната среда и на инфраструктурите като основи на растежа, изграждане на институционален капацитет		
Приобщаващ растеж	„Програма за нови умения и работни места“, „Европейска платформа срещу бедността“	Европейско териториално сътрудничество		
Равен достъп/повече и по-добри работни места		Местно, регионално и макрорегионално сътрудничество		

1.1.6 ЕИСК отчита, че предложената по-горе структурна хармонизация **изисква извършването на дълбоки промени и съсредоточаване върху определянето на подробни цели**: необходимо е наред с всичко останало да се определят допълнителни цели в областта на конкурентоспособността и да се разшири териториалното сътрудничество в подкрепа на макро-

регионалното развитие. Ако няма възможност за създаване на преки връзки между стратегията „Европа 2020“ и политиката на ЕС за сближаване, техните цели и средства, както и ефикасността на прилагането на политиките могат да намалят значително.

1.1.7 Такава структурна хармонизация би могла да се постигне, ако ЕС признае **сближаването** и политиката на сближаване в широк смисъл като **приоритет, равен на приоритета за конкурентоспособността**. Това ще трябва да се отрази върху финансовите средства, заделени за тези два приоритета. Тук обаче не става дума само да се обезпечат финансови средства за сближаването и за в бъдеще, а да се изразходват тези средства по един **по-ефективен начин**.

1.1.7.1 ЕИСК настойчиво призовава за подобряване на предложенията във връзка с условията на режима за *ex ante* и *ex post* контрол на ефикасността и ефективността на политиката за сближаване на Съюза. Този режим обаче не трябва да пречи на опростяването на инструментите на сближаването като цяло; напротив, той трябва да доведе до намаляване на разходите по прилагане и до увеличаване на предвидимостта. ЕИСК се надява, че институционалните и административните промени ще допринесат за утвърждаването на една по-опростена и по-ефективна система. Необходимо е да се разработи модел, който ще позволи да се оценяват взаимодействията при осъществяването на целите на стратегията „Европа 2020“, на националните програми за реформа и на политиката на сближаване въз основа на особеностите на различните държави- и региони-бенефициери.

1.1.8 ЕИСК изразява съгласие, че **е необходимо всички политики на Съюза да допринесат на успеха на стратегията „Европа 2020“**. В съобщението относно преразглеждането на бюджета на Съюза се предлага ново стратегическо планиране на политиката на сближаване. ЕИСК одобрява напълно изготвената от Европейската комисия **обща стратегическа рамка (ОСР)**, в която **целите и амбициите** на „Европа 2020“ са залегнали под формата на **приоритети за инвестиране**. Тя може да обхване всички фондове на ЕС и освен това да интегрира всички останали финансови инструменти на ЕС.

1.1.9 ЕИСК отново заявява, **Европейският социален фонд**, в качеството си на инструмент на ЕС за инвестиране в човешките ресурси, би трябвало да подкрепя трите приоритета на стратегията „Европа 2020“, т.е. интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Тук ключови елементи са заетостта, обучението и образованието, активното приобщаване и политиките за равни възможности.

1.1.10 ЕИСК счита, че **постигането на тези по-високи цели изисква да се консолидира институционалната структура на ЕСФ** и да се повиши ефективността ѝ, без това да води до нарастване на административната тежест. Важно е ЕСФ да играе водеща роля в подобряването на положението на социалните групи, намиращи се в особено неблагоприятно положение (напр. имигранти, малцинствени групи, хора с увреждания, или ромското население), и за гарантиране на естествените условия за тяхната интеграция.

1.1.11 ЕИСК посочва, че координацията на политиките, финансирани чрез различните фондове по линия на политиката на ЕС за сближаване и на инструментите на стратегията „Европа 2020“, може да повлияе върху техните първоначални цели и да окаже въздействие върху техния териториален интегритет, което да доведе до настъпването на промени в тях; в хода на тяхното прилагане могат да се появят съществени нови гледни точки. Необходимо е да се въведат итеративни механизми за планиране, управление и контрол. Основният смисъл на итеративния процес е, че в „споразумението за партньорство“ трябва да се дефинират

не само подготвителните стъпки за развитие, но и целият процес на изпълнение, както и неговите условия и критерии за ефикасност; при все това страните по споразумението трябва да са готови да приемат, че глобалните цели на управителните комитети могат да се изменят въз основа на непрекъснатото наблюдение на бенефициерите.

1.1.12 Комитетът подчертава, че за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ е необходимо да се засили координацията в управлението на всички фондове, преди всичко на Кохезионния фонд, структурните фондове и фондовете за иновации.

1.1.13 Комитетът е на мнение, че **в дългосрочен план**, за да се избегнат противоречията, има много аргументи в подкрепа на **интегрирането** на всички компоненти на структурната политика на Съюза (включително например стратегията „Европа 2020“, политиката на сближаване, ОСП или ЕИБ) **в един напълно съгласуван набор от генерални политики на Общността, който би могъл да се нарече „Европа 2050“**. Това би дало възможност да се засили политическата и техническата координация и сътрудничеството, и не би означавало край на различните политики. Естествено, то ще бъде трудно осъществимо, тъй като част от съответните политики попадат в правомощията на ЕС, докато за другите отговарят държавите-членки. Укрепването на местното измерение може да бъде подходящо средство за постепенно постигане на желаната цел.

1.1.14 Развитие на една полицентрична Европа, съставена от свързани „интелигентни“ територии, изисква работа в екип, която ще бъде възможна само в рамките на сътрудничество между различни заинтересовани страни. Сътрудничеството в транснационалните райони и макрорегионалните стратегии за развитие, обединяващи **заинтересованите участници** от различни държави и сектори, може да бъде един от пътищата, по които трябва да се върви.

1.2 Региони и сближаване

1.2.1 ЕИСК счита, че **конкурентоспособността на Съюза** до голяма степен **зависи от повишаването на конкурентоспособността на регионите**.

1.2.2 Според ЕИСК възникващите макрорегионални сътрудничества са определящи в много отношения. Както Комитетът подчертава в няколко свои становища (относно регионите на Балтийско море и на р. Дунав), средствата, отпуснати в рамките на структурните фондове, могат да дадат възможност за изготвяне на стратегии **в рамките на материалните и нематериалните трансевропейски мрежи**, от които Европейският съюз има нужда, за да гарантира конкурентоспособността и привлекателността на своята територия.

1.2.3 ЕИСК смята, че бъдещето на Европейския съюз и укрепването на неговото политическо единство зависят и от **способността да се надхвърли регионалната перспектива, основаваща се на статистики, затворена в националните граници и застинала в териториалните си измерения**. Очевидно е че безспорният напредък през последните години към регионален подход, комплексни програми и хоризонтални връзки, както и укрепването на клъстерите ще спомогнат за развитие на социалното и териториалното измерение на европейската икономика.

1.2.4 Според Комитета **няма никакъв смисъл в рамките на различните политики да се осъществяват цели, които са близки, а понякога дори и напълно еднакви**; няма никакъв смисъл да се въвежда друг набор от инструменти, различен от вече утвърдените се инструменти, свързани със сближаването.

1.2.4.1 Следващото десетилетие ще бъде във все по-голяма степен десетилетие на функционалните региони. Регионите могат да имат един или няколко центрове, с хоризонтални трансгранични регионални и вертикални икономически връзки, подкрепяни от правни, финансови и институционални потенциал на „**засиленото сътрудничество**“. По този начин новият смисъл, вложен в понятието „регионалност“ може да създаде ново измерение на интелигентна Европа. Все още обаче е необходим план за догонване, тъй като има – и ще продължи да има – региони, които изостават в развитието си.

1.2.5 ЕИСК е на мнение, че **трансформирането на европейската икономика с цел успешното ѝ участие на световната сцена, увеличаването на потенциала за растеж, намаляването на регионалните различия, подкрепата за микро-предприятията и малките и средните предприятия, упражняващи своята дейност в периферията, освобождаването на нови ресурси, повишаването на осведомеността за околната среда и за воденето на здравословен начин на живот, качеството на образованието, мотивирането на младите поколения, насърчаването на иновациите, увеличаването на готовността за участие в процеси и задълбочаването на европейската идентичност са все области, на които трябва да се обърне внимание.**

1.3 Градове и градски агломерации

1.3.1 ЕИСК подчертава, че конкурентоспособността на Европа до голяма степен зависи от нейните метрополни градове и метрополни региони, където предприятията могат да извличат полза от градските икономики и от мрежите, свързващи световните пазари. **Градските райони могат да бъдат като цяло двигател на растежа** и центрове за творчество и иновации. Темповете на растеж могат да бъдат подобрили и да бъдат създадени нови работни места, ако се събере критична маса от участници като предприятия, университети и изследователи. Проблемите на градовете, свързани с влошаването на околната среда или със социалното изключване, изискват конкретен отговор и пряк ангажимент от страна на съответните равнища на управление.

1.3.2 ЕИСК счита, че е необходимо да се разработи **амбициозна програма за градовете**, която да определя по-ясно наличните финансови ресурси и да възлага на местните представители на изборни длъжности по-голяма роля в създаването и прилагането на стратегиите за градско развитие.

1.3.3 В зависимост от географското положение на градските системи, към тях се добавят различни **привлекателни райони**. ЕИСК не може да приеме да продължи да съществува „традиционният“ антагонизъм между града и селото. Предимствата, които могат да донесат **партньорствата между градски и селски райони**, до голяма степен зависят от конкретни местни и в крайна сметка уникални фактори.

1.4 Селските райони и селското стопанство

1.4.1 ЕИСК е на мнение, че в рамките на **стратегията „Европа 2020“ политиката на сближаване**, от една страна, и **общата селскостопанска политика**, от друга, играят първос-

тепенна роля по отношение на **интегрираното развитие на територията**. Селското стопанство, което е важен източник на икономическа динамика, в действителност продължава да бъде стратегически сектор за ЕС, както от гледна точка на безопасността на храните, така и поради своя потенциал за растеж и заетост в селските райони и по отношение на своя принос в борбата срещу изменението на климата.

1.4.2 В този смисъл двете политики трябва да **насочат своите съгласувани усилия към общи и интегрирани цели**, за да се превърне Европейският съюз в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика, отличаваща се с високи равнища на заетост, производителност и социално сближаване.

1.4.2.1 ЕИСК счита, че в селските райони интелигентните и свързани в световен мащаб територии ще играят роля в осъществяване на възстановяването, предвидено в стратегията „Европа 2020“. По същия начин в градските райони мрежите са организационна форма от първостепенна важност за предприятията и за регионалното развитие.

2. Заключение

2.1 ЕИСК одобрява факта, че политическите позовавания в стратегията „Европа 2020“ на необходимостта от иновации, свързани с изменението на климата, енергийната ефективност, енергията от възобновяеми източници, здравето и демографските промени, са структурно свързани с целите за сближаване в областта на образованието, научните изследвания и развитието и цифровото общество. Те представляват **мост**, включително в регионален аспект, **между целите за сближаване и стратегията „Европа 2020“**.

2.1.1 От друга страна, ЕИСК също така констатира, че съществува **противоречие** между различните теоретични подходи и понятията, използвани в практиката. Като легитимира териториалните аспекти на процеса на сближаване, Договорът от Лисабон добави ново измерение към смисъла на понятието „регионалност“. Начинът, по който в бъдеще ще бъде дефинирано понятието „регион“ в регионалната политика, не е без значение. Необходимо е такова определение, благодарение на което да може да се създаде една обща визия, отразяваща както регионалната гледна точка, така и гледната точка на съответните правни и финансови инструменти, за да се гарантира устойчив и динамичен растеж на Европа.

2.1.1.1 ЕИСК признава, че **появата на макрорегионални стратегии е много положителен процес**, който е тясно свързан с понятието териториално сближаване, въведено от Договора от Лисабон. Регионалните политики, в конкретния смисъл на това понятие, трябва да допълват по един ефективен начин сътрудничеството между регионите, които са по-големи или по-отдалечени един от друг, но имат общи интереси в областта на сътрудничеството.

2.2 Пресечните точки между „групи“ от програми, дефинирани *inter alia* в пространствен (например регионален, териториален, междуградски) аспект, отразяват онези зони, в които се извършват дейности, стимулиращи развитието; в тях, разбира се, има една или няколко агломерации, без това да означава, че те изключват или изтласкват в периферията други такива агломерации. Европейските **„центрове за високи постижения“**, дефинирани въз основа на иновативни умения,

характерни за определени икономически сектори, не са случайно сгрупване на индивидуални умения и компетентности в дадена агломерация, а са по-скоро съчетания от **знания, обединени чрез взаимовръзки с ясни очертания във физическото пространство.**

2.2.1 „Високите постижения“ не могат да възникнат без количествени промени, заложи в системата от цели на сближаването, отнасящи се до околната среда, инфраструктурите, образованието или обучението. Специфичното за подобни области е тяхната откритост. Участието може да става свободно, но поради причини, свързани с качеството, трайни възможности възникват именно около „притегателните центрове“. Предвидимостта съвсем основателно зависи от исторически предвидимата стабилност на многостранните възможности на дадения регион.

2.3 За да се създадат условия за осъществяването на иновации, е необходимо да се подкрепят новите форми на демокрация. Трябва да се развият обичайните форми на обществена консултация и, с помощта на инструментите, основаващи се върху **демократията на участието**, трябва да се отключат уменията, с които да се стимулира организираното гражданско общество към по-голяма склонност или готовност за участие, в съответствие с основните принципи на Договорите за ЕС.

2.4 Характерното за иновациите е, че чрез тях се прилагат на практика новите идеи и предложения които идват в отговор на конкуренцията, и, с помощта на знанията, се изпреварват предвидимите процеси. Тяхната сложност им позволява да съчетават човешките умения, техническите способности и икономическите отношения в цялото им многообразие. Естествено агломерациите, в качеството им на **центрове**, предлагат конкретния контекст, тоест жизненото пространство, без което всичко остава абстракция.

2.5 Поради тази причина – **въз основа на териториалните анализи** – съществена част от системите и политиките за финансова подкрепа трябва да бъде оказването на координирана паралелна подкрепа за иновациите и за мерките с цел догонване.

2.6 Макар да е вярно, че стратегията „Европа 2020“ е глобална програма за растеж, конкурентоспособност, устойчивост и структурна политика, в по-широка, световна перспектива, тази **стратегия е в същото време и програмата, с която се помага на Европа да бъде конкурентоспособна на световния пазар.**

2.7 Както целите на стратегията „Европа 2020“, така и тези на политиката на сближаване отговарят на гореизложеното. Що се отнася за целите на „Европа 2020“ обаче, в институционалната рамка за прилагането им **липсват** общите и новите финансови и правни елементи, които, чрез взаимодействие помежду си, биха могли да се превърнат във фактори за повишаване на ефикасността. Аргументът, според който чрез промяна и интеграция на инструментите на сближаването би се ускорило създаването на Европа, ориентирана към иновациите, е основателен, но единствено **при условие че бъде разширен**

наборът от финансови инструменти, на основата на взаимодействията, създадени благодарение на интеграцията на различните източници.

3. Дебат

3.1 Политическото и икономическото обновяване на Европа беше ускорено от кризата, настъпила в края на десетилетието.

3.1.1 Европейският съюз, отчасти поради световната криза, се нуждае от **осъществяване на по-усилена икономическа интеграция**. Според Комитета това е благоприятен процес, тъй като укрепва Съюза, но е труден, защото сътрудничеството между 27-те държави не се осъществява лесно. Въпреки всички съпътстващи проблеми, водеща идея за тази по-усилена икономическа (и впоследствие политическа) интеграция е създаването на „икономическа политика на ЕС“. **Тя има три основни аспекта** ⁽¹⁾:

а) Стабилност

Чрез Пакта за стабилност и растеж ЕС разширява общия контрол върху секторите, които съдържат риск за стабилността, и въвежда механизъм за управление на кризите (ЕМФС и ЕМС).

б) Растеж и конкурентоспособност

За тази цел ЕС прие **стратегията „Европа 2020“ и пакта „Евро плюс“**.

в) Сближаване

Европейският съюз прилага **политиката на сближаване и общата селскостопанска политика** с цел да се постигне социално, икономическо и териториално изравняване между държавите-членки.

3.2 Приетите промени и основните документи и стратегии представляват **рецепта за обновление**. Чрез тях бяха създадени условия и инструменти, за чието използване политическите ръководители на ЕС и на държавите-членки носят обща отговорност. Различните инструменти са на разположение, за да бъдат използвани **съвместно** и да носят стабилност, растеж и конкурентоспособност и да реализират сближаване.

3.3 Сама по себе си задачата за съчетаване на стратегията „Европа 2020“ с политиката на сближаване отразява разделение. Тя подсказва за съществуващата опасност, породена от противопоставянето на свободата на пазарната икономика и социалното и териториалното изравняване. **Днес, в условията на ограничено финансиране, при което подкрепата за едно от се осъществява за сметка на другото, рисковете са още по-големи. Укрепването на сближаването следва да се осъществява чрез подобряване на условията за растеж и конкурентоспособност. По-слабо развитите държави-членки или региони не бива да губят повече време в настоящия световен контекст.**

⁽¹⁾ Вж член 3.3 от ДЕС и член 174 от ДФЕС.

3.4 В резултат на кризата публичните финанси на няколко държави-членки са трайно отслабени и ще бъде трудно да се стабилизируют във време, когато отрицателните последици от застаряването на населението вече се усещат. Накратко казано, за повечето от държавите на ЕС предстоят трудни времена.

3.5 В стратегията „Европа 2020“ съвсем основателно не се прави разграничение между структурните реформи, предназначени за прилагане в дългосрочен план, и мерките за възстановяване в краткосрочен план.

3.6 Успехът на стратегията „Европа 2020“ не следва да зависи от краткосрочни икономически тенденции. Именно ресурсите, инвестирани за извършването на бавни структурни промени, „дават насоката“ на секторите, които, чрез своите конкурентоспособни иновации, са в състояние да обновят самата система.

3.7 Елементите на потенциален растеж (съвсем основателно) имат допирни точки с няколко от целите на стратегията „Европа 2020“, но помежду им съществуват и някои неумишлени различия.

3.7.1 Сред целите на стратегията „Европа 2020“ – от гледна точка на потенциала за растеж – целта за повишаване на процента на заетост и на образователното равнище обхваща количествените и качествените аспекти на работната ръка. Целта, свързана с разходите за научни изследвания и развитие, както и тази, свързана с климата и енергетиката, имат връзка с качеството на инвестираните капитали и с устойчивостта на околната среда. В стратегията „Европа 2020“ обаче липсват някои от факторите, определящи качеството и количеството на капиталите (инвестициите и техните технически стандарти), както и съвкупната продуктивност на факторите. В стратегията „Европа 2020“ се обръща особено внимание на разходите за научни изследвания и развитие, но не се разглеждат достатъчно задълбочено иновационните процеси в дружествата или икономическите и социалните иновации, които не са аналогични на научните изследвания и развитието.

3.7.2 Въз основа на горното е видно, че стратегията „Европа 2020“ отразява икономически подход, **отговарящ на потребностите и характеристиките на развитите икономики с бавен растеж**, които имат значителен капацитет за научни изследвания и развитие и в които равнището на инвестиране е сравнително ниско, тъй като в дългосрочен план е било достатъчно за осигуряване на необходимите структурни реформи. Няма никакво съмнение, че в развитите страни научните изследвания, развойната дейност и иновациите играят важна роля за икономическия растеж. Разбирано по този начин, сближаването, въпреки че не влиза непременно в противоречие с конкурентоспособността, в крайна сметка застава на второ място след нея.

3.7.3 Въпреки това, за да могат някои нови държави-членки на ЕС, чието икономическо развитие е на по-ниско равнище, да догонят останалите, са необходими инвестиции в инфраструктура и в други области. В такива страни основният източник на икономически растеж е инвестирането, като научните изследвания и развойната дейност играят по-малка роля. В документа на Комисията⁽²⁾ сближаването се споменава в този контекст, но в проекта не се акцентира достатъчно върху догонването от страна на по-слабо развитите държави-членки.

3.8 Невъзможно е да се разбере стратегията „Европа 2020“ без информация за механизма на финансиране. От

една страна, между 2010 и 2013 г. съществува „сива зона“: през този период продължават да важат установените финансови перспективи, но те не позволяват да бъдат изгълнени целите на стратегията „Европа 2020“ (например що се отнася до програмата в областта на цифровите технологии). От друга страна, приетите цели в рамките на стратегията „Европа 2020“ до голяма степен определят разходната част на бъдещия бюджет на Европейския съюз. **Въз основа на тази констатация може да се препоръча целите на стратегията „Европа 2020“ да се обвържат с приоритетите на финансовата рамка.**

3.9 Редица анализи потвърждават, че **освен безбройните си други предимства, енергията, вложена в догонването, има многократна възвръщаемост:**

— първо: от една страна, може да се посочи, че инвестициите, отпуснати от бюджета на ЕС, създават по-високо от средното увеличение на финансовите резултати на икономиката на ЕС (БВП), благодарение на усъвършенстваните трансфери на технологии, големия дял на вноса в инвестициите, квалифицираната работна ръка, преимуществата на по-евтината инфраструктура и инвестициите, които се ползват с финансова подкрепа и надграждат върху модерната инфраструктура;

— второ: разширяването на вътрешния пазар, по-голямата мащабност на дейностите, свързани с услугите, и нарастването на основата на знанията са все фактори, които сами по себе си допринасят в значителна степен за иновационните дейности;

— трето място: за сектора на МСП финансовите помощи, които могат да бъдат получени благодарение на структурните фондове, в голяма степен означават пазар, достъп до пазара или ресурс за развитие;

— и накрая, потенциалното положително въздействие на интеграцията и на догонването върху социалните групи в най-неблагоприятно положение, които са изключени от пазара на труда по различни начини, може да бъде значително.

3.10 ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не е представила сценарий за растеж, който да **оптимизира потенциала на единния пазар**, а такъв, който се съсредоточава повече върху драстично стабилизиране на бюджетите като предварително условие за растежа. Би било уместно да се обърне много по-голямо внимание на двигателите за растеж, които ще позволят на държавите-членки да стабилизируют бюджетите, като в същото време поемат по пътя на устойчив растеж. За тази цел Комитетът смята, че балансирана макроикономическа политика, която хармонично съчетава аспектите на икономиката, насочени към предлагането и търсенето, трябва да бъде неразделна част от всяка ориентирана към бъдещето икономическа стратегия.

3.11 Би било изключително добре програмите да се определят от **„финансови центрове“**, създавани на основата на очакваните резултати и анализ на риска. Необходимо е това да се направи, тъй като глобализацията далече надхвърля териториалните ограничения и тъй като разпространението в световен мащаб на концентрираните „лостове“ за иновации, които се изграждат в някои региони, и от друга страна, тяхната обединяваща функция, ще продължи да се засилва.

(2) COM(2010) 2020 окончателен.

3.11.1 Необходимо е такива региони да могат да разполагат свободно със своите финансови ресурси и сами да решават какъв приоритет да отдават на различните фактори за развитие при разпределянето на тези ресурси; чрез трайното си участие в иновационните процеси и въз основа на създадената добавена стойност те трябва да могат да решават дали да одобряват или отхвърлят финансова подкрепа.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“ (Проучвателно становище по искане на унгарското председателство)

(2011/C 248/02)

Докладчик: г-н DANTIN

На 15 ноември 2010 г. постоянният представител на Република Унгария в Европейския съюз г-н Peter GYÖRKÖS поиска от Европейския икономически и социален комитет, от името на бъдещото унгарско председателство, да изготви проучвателно становище относно

„Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“.

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 31 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Икономическата и финансова криза, която възникна в хода на 2007 г. и се изостри през 2008 г., имаше тежки последици за публичните финанси на европейските страни, като по-специално влоши бюджетната им ситуация.

1.2 Съществуващата днес необходимост държавните бюджети да бъдат разтоварени от разходите, произтичащи като цяло от различните планове за възстановяване на икономиката, помощите за банките – какъвто беше случаят в някои държави-членки – и слабия растеж, който не беше отчетен в достатъчна степен в предкризисните икономически политики, принуди редица държави-членки да ограничат публичните разходи. Има риск вследствие на този избор държавите да се откажат от ангажимента си и да бъде намалено преразпределянето в рамките на системите за колективна солидарност по отношение както на социалната защита, така и на обществените услуги.

1.3 Този подход на бързо възстановяване на баланса, освен че води до значителни социални разходи, рискува да доведе до вълн растеж за продължителен период от време, по-специално в резултат на замрялото търсене, което ще увеличи бюджетните дефицити. Те на свой ред ще предизвикат свиване на търсенето, което ще породи „лавинообразен ефект“, който може да въвлече европейската икономика в порочен кръг.

1.3.1 Необходима е „интелигентна“ бюджетна политика, която да разчупи този порочен кръг.

1.4 „Интелигентността“ на бюджетното оздравяване се изразява в „интелигентен“ баланс между разходите и приходите и между търсенето и предлагането. С оглед на това устойчивият растеж трябва да бъде главната цел на икономическата политика, както и на всички останали политики.

1.4.1 Устойчивият растеж трябва да бъде една от приоритетните цели на ЕС.

1.5 За тази цел по-конкретно следва:

1.5.1 да се въведе по-амбициозно и пълно регулиране на финансовите пазари, за да се спрат спекулациите. В противен случай, ако спекулациите продължат, това ще неутрализира всички полагани усилия за „интелигентно бюджетно оздравяване“;

1.5.2 да се води бюджетна политика в услуга на растежа:

— като се създаде европейски заем за финансиране на инфраструктурни проекти чрез мобилизиране на спестяванията;

— като се създадат еврооблигации, които да дадат възможност по-конкретно да се намалят разходите за рефинансиране на изпадналите в затруднение държави от еврозоната;

— като се заложи максимално на гъвкава времева рамка за оздравяването, тъй като евентуален „голям взрив“ би подкопал перспективите за растеж;

1.5.3 данъчната политика да се използва в услуга на растежа:

— като се полагат усилия за засилена координация на данъчните политики на държавите-членки в съответствие с европейските договори;

— като се подобри сътрудничеството срещу данъчните измами чрез оптимално използване на Еврофиск;

— като се измести данъчната тежест с помощта на нови източници на приходи като облагане на финансовите операции, енергийно данъчно облагане, налози върху финансовите институции и налози върху емисиите на CO₂, и в същото време се помисли за реорганизиране на пазара за търговия с въглеродни емисии;

1.5.4 да се обмисли въвеждането на данъци, целящи да интернализират външните последици от поведението на финансовия сектор, при условие че те допринасят за създаването на по-справедливи условия в процеса на развитие и хармонизиране на европейския вътрешен пазар.

1.5.4.1 Европейската комисия планира, с одобрението на Комитета, да изготви оценка на въздействието, за да определи възможната структура и условията за прилагане на това данъчно облагане. При всички случаи не би следвало да се взема никакво решение относно това данъчно облагане преди да станат известни резултатите от проучването;

1.5.5 да се създаде концепция за растежа на бъдещето:

— като се изпълнява стратегията „Европа 2020“, чиято цел в частност е постигането на устойчив и приобшаващ растеж въз основа на засилена координация на икономическите политики, търсейки решения на основните пречки пред растежа, включително онези, които са свързани с функционирането на вътрешния пазар;

— като се формулира и прилага амбициозна и ефективна индустриална политика, ориентирана приоритетно към секторите с висока добавена стойност, секторите на високите технологии и онези с голям потенциал за растеж както в промишлеността, така и в областта на услугите;

— като се създаде истински европейски „Small Business Act“ (Законодателен акт за малкия бизнес);

— като се заложи на „магическия триъгълник“ на растежа – „образование, научни изследвания, иновации“. За тази цел следва:

— да се продължат и увеличат инвестициите в образованието и научноизследователската и развойната дейност, независимо от свиването на бюджета, за да се избегне неминуемото обедняване на ЕС;

— да се следи предоставяното образование и квалификации да бъдат съобразени с нуждите на пазара на труда;

— да се адаптира данъчното законодателство, за да се насърчи промишлеността да инвестира повече в научни изследвания, развойна дейност и иновации;

— да се улеснява работата и сътрудничеството между изследователи и новатори в целия ЕС, за да се осигури успешно завършване на изграждането на Европейското изследователско пространство;

— да се ограничат и по възможност да се премахнат редица пречки: достъпът на МСП до финансиране, разходите за права върху интелектуалната собственост, възможно най-бързото постигане на споразумение за създаване на европейски патент посредством засилено сътрудничество;

— да се разшири мащабът и да се предоставят повече средства и повече задачи на т.нар. „центрове за конкурентоспособност“. За тази цел създаването на европейска мрежа може да даде възможност за подобряване на връзката между научните изследвания и иновациите.

1.6 При практическото прилагане на тези политики, когато те зависят единствено от индивидуалното решение на всяка държава-членка, следва да се вземат предвид големите разлики в икономическите показатели на 27-те държави-членки. Темпът на растеж на БВП, равнището на безработицата и нейните тенденции, размерът на националния дълг и разходите за научноизследователска и развойна дейност също варират значително, въпреки че се забелязват някои общи характеристики.

2. Въведение

2.1 Унгарското председателство поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище на тема „Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“

2.2 Комитетът приветства това сезиране.

2.3 Възшност с него беше поискано мнението на ЕИСК по проблематика, която е част от областите, които Комитетът следи отблизо и по които работи от началото на финансовата криза.

2.4 Настоящото становище ще позволи предишните коментари на Комитета да се преразгледат в светлината на последните развития. Тези коментари ще послужат за основа при изготвянето на настоящия документ, чиято цел е да ги доразвие, за да даде отговор по темата на сезирането⁽¹⁾.

2.5 За тази цел, след кратък анализ на причините за кризата, ще разгледаме последиците от нея и икономическите и социалните рискове от „неинтелигентно“ бюджетно оздравяване; накрая ще формулираме предложения в подкрепа на устойчивия растеж като единствено средство за възстановяване на европейската икономика.

⁽¹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Финансовата криза и нейното въздействие върху реалната икономика“, ОВ С 255 от 22.9.2010 г., стр. 10 и становището на ЕИСК „Икономическо възстановяване: текущо състояние и конкретни инициативи“, ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 57.

3. Кризата и последиците от нея

3.1 Икономическата и финансова криза, която възникна в хода на 2007 г. и се изостри през 2008 г., имаше тежки последици за публичните финанси на европейските страни. От една страна, много правителства взеха мерки за спасяване на финансовата система. От друга страна, те предприеха значителни бюджетни мерки посредством своите планове за възстановяване, за да ограничат доколкото е възможно мащаба на рецесията. Тези планове допълниха действието на автоматичните стабилизиращи фактори за предотвратяване на срива на икономическата дейност, но същевременно утежиха бюджетната ситуация в множество страни.

3.2 Въпреки че по време на финансовата криза огромните публични разходи позволиха да се съхрани ликвидността на пазарите, съществуващата днес необходимост бюджетите да бъдат разтоварени от разходите, произтичащи от помощите за банките – както беше случаят в някои държави-членки – и дискреционните мерки, доведе до ситуация, в която повишаването на безработицата и приетите в множество страни допълнителни мерки за строги икономии като цяло застрашават икономическия растеж.

3.3 Тази ситуация доведе до значително увеличаване на държавния дефицит в Европейския съюз. Според прогнозите на Евростат той ще се повиши от 2,3 % от БВП през 2008 г. до 7,5 % през 2010 г. в целия ЕС и от 2 % до 6,3 % в евро зоната. За същия период държавният дълг е нараснал от 61,6 % от БВП през 2008 г. до 80 % в Европейския съюз и от 69,4 % до 78,7 % в еврозоната. Очаква се през 2010 г. растежът да бъде 0,7 %; безработицата в ЕС да се повиши от 7,1 % през 2007 г. до 9,1 % през 2009 г., като прогнозираното равнище за края на 2010 г. е 10,3 %, тоест близо 25 милиона души, от които близо 8 милиона са изгубили работата си вследствие на кризата.

3.4 Освен това се забелязва, че съществува риск в резултат на действията, които се предприемат в редица държави-членки и които като цяло са насочени към намаляване на публичните разходи с цел бързо възстановяване на бюджетния баланс и намаляване на дълга, държавите да се откажат от ангажимента си за преразпределяне в рамките на системите за колективна солидарност. С оглед на това най-големите опасения са свързани с риска от рухване на системите за социална защита и обществени услуги, въпреки че единодушно се приветства ролята им на автоматични стабилизиращи фактори и ефикасни буфери на кризата.

3.4.1 Комитетът счита за жизнено важно да се съхрани европейският социален капитал и природният капитал, които са ключови фактори за ускоряване на растежа.

3.4.2 Би било пагубно за доверието в ЕС (и в тези държави-членки), ако пред неговите граждани се демонстрира решимост за предприемане на значителни мерки в подкрепа на финансовия и банковия сектор – както беше случаят в някои държави-членки – който носи отговорност за сегашната криза, а също и когато се отнася до борбата със забавянето на растежа, дра-

тичното увеличение на безработицата, засилващата се несигурност и гарантирането на солидарност чрез системите за социална защита и обществените услуги, се предприемат неефективни мерки в ущърб на европейските граждани, които нямат нищо общо със „създаването“ на икономическата и финансовата криза. Подобна ситуация само би задълбочила вече съществуващата пропаст между гражданите и ЕС.

3.5 Този начин на бързо възстановяване на бюджетния баланс се изразява най-вече в ограничаване на публичните разходи; освен произтичащите от това социални разходи, той рискува да доведе до вълн растеж за продължителен период от време, по-специално в резултат на замрялото търсене – придружен от трайна или дори нарастваща безработица и съответно от срив на конкурентоспособността на Европа в световен план.

3.5.1 Строгата бюджетна дисциплина рискува да предизвика свиване на търсенето, което на свой ред да доведе до рецесия, в резултат на която да възникнат нови дефицити, които да въвлечат европейската икономика в „порочен кръг“.

3.5.2 Това свиване на търсенето се усеща още по-ясно предвид задълбочаващите се неравенства (във Франция например между 1998 и 2005 г. средната заплата на 0,01 % от най-високо платените е нараснала с 51 %) и с оглед на факта, че покупателната способност на домакинствата намалява автоматично в резултат както на икономическата ситуация, така и на значителното свиване на дела на заплатите в разпределението на добавената стойност. Според оценки на МВФ от 2007 г. делът на заплатите в БВП в Европа се е понижил от 73 % през 1980 г. до 64 % през 2005 г.

4. Към интелигентна бюджетна консолидация

4.1 Въпросът е не толкова дали трябва да се възстанови бюджетният баланс, а по-скоро да се намери отговор на въпросите „как“, „кой да плати“ и „с какъв темп“, за да се даде възможност за възвръщане на растежа.

4.1.1 „Интелигентността“ на бюджетното оздравяване се изразява в „интелигентен“ баланс между разходите и приходите и между търсенето и предлагането. За тази цел една от ключовите предпоставки за излизане от кризата е връщането към растежа, в рамките на експанзионистична политика, създаваща благоприятни условия за потреблението и инвестициите.

4.1.2 Бюджетното оздравяване отчасти е следствие и от изискванията на паричната политика, която трябва да бъде водена така, че да постига собствените си цели за стабилност на цените и доверие на пазарите, като в същото време продължава да създава благоприятни условия за икономически растеж.

4.2 Бюджетна политика в услуга на растежа

4.2.1 Дълго време преди сегашната криза Европа беше изправена пред проблема с недостатъчния растеж. Целта за годишен растеж от 3 %, която реално е в основата на Лисабонската стратегия, беше постигната само на два пъти. Тази липса на растеж като цяло не беше достатъчно добре отчетена в изготвените от правителствата икономически и бюджетни политики. Тя беше компенсирана със заеми, както държавни, така и частни, за които голяма отговорност носи финансовата система, например по отношение на жилищните кредити. **Оттук насетне устойчивият растеж трябва да бъде главната цел на икономическата политика, както и на всички други политики. В този контекст бюджетното оздравяване, което по-конкретно се изразява в ефективно разпределяне на финансовите ресурси, би могло да намери средствата, за да проправи пътя към възстановяване баланса на държавните бюджети в средносрочен план, без да възпрепятства постигането на целта за ускорен растеж.**

4.2.2 Финансовата криза и слабата устойчивост на икономиката на ЕС на сътресения показват необходимостта от нова ориентация на икономическата политика. Според Комитета едно по-балансирано съчетаване на макроикономическите мерки, което да обединява хармонично аспектите, свързани с предлагането, и ориентираната към търсенето икономическа политика, трябва да бъде неразривна част от европейската стратегия. В един изграден около финансите свят, благоприятстващ краткосрочните инвестиции и следователно изложен на риска от забавяне на техническия прогрес, трябва да обърнем гръб на растежа, дължащ се до голяма степен на „спекулативни балони“, и да се върнем към растежа, основан на потреблението и инвестициите, особено в новаторските сектори на реалната икономика,⁽²⁾ залагайки на нисковъглеродни и шадящи природните ресурси модели на производство.

4.2.3 Може да се създаде европейски заем, който да финансира европейски инфраструктурни проекти. Той би бил ключов инструмент за привличане на наличните неизползвани спестявания в подкрепа на европейската икономика. Тази инициатива трябва да се съчетае с координиран подход към индустриалната политика⁽³⁾ в подкрепа на конкурентоспособността, който да следва насоките на стратегията „Европа 2020“⁽⁴⁾. С оглед на това Комитетът приветства изявлението на председателя на Комисията пред Европейския парламент на 14 декември 2010 г., когато той заяви, че „настоява“ да бъдат представени планове, предвиждащи въвеждането на облигационни заеми. В същото време въвеждането на облигационни заеми не може да бъде алтернатива или да замести създаването на еврооблигации.

4.2.4 Комитетът се обявява за създаването на еврооблигации, тъй като освен че биха дали възможност за финансиране на големи инфраструктурни проекти за модернизиране на Европа, като създадат нови работни места и дадат тласък на растежа – същото биха могли да направят и облигационните заеми – те биха намалили разходите за рефинансиране на затруднените страни от еврозоната, придавайки европейско измерение на

пазара за държавни заеми. Това нововъведение би засвидетелствало пред пазара – след създаването на Европейския инструмент за финансова стабилност – вътрешната солидарност на Европейския съюз и в същото време неговата политическа ангажираност в подкрепа на Икономическия и паричен съюз и необратимостта на еврото.

4.2.4.1 Следва да се отбележи, че тази практика, която се прилага от Министерство на финансите на САЩ и беше одобрена от Европейския парламент и МВФ през 2009 г., би позволила на страните от еврозоната в затруднение да обслужват по-лесно дълга си и да получат известна свобода на действие за стимулиране на растежа.

4.2.5 Държавите-членки, които имат излишък по текущата сметка и/или по-нисък държавен дълг, следва да водят експанзионистична политика, за да стимулират търсенето. Като цяло те не го правят, тъй като се опасават да не бъдат санкционирани от агенциите за кредитен рейтинг. Те „имат главна роля [...] и следователно не бива да бъдат оставени без надзор“⁽⁵⁾. С оглед на това Комитетът е обезпокоен от факта, че не е създаден „Европейски орган за оценка на държавния дълг“⁽⁶⁾.

4.3 Растеж и данъчно облагане

4.3.1 Данъчното облагане е фактор, подпомагащ растежа, когато допринася за правилното функциониране на вътрешния пазар, конкурентоспособността и облекчаването на тежестта върху публичните финанси. Комитетът изразява съжаление, че по въпроса за бюджетното оздравяване Комисията се фокусира почти изцяло върху разходите и пренебрегва приходите. В действителност в повечето случаи такъв подход е в ущърб на социално най-уязвимите категории, спира растежа и парализира търсенето.

4.3.2 „В съответствие с европейските договори следва да се работи за засилена координация на общностно равнище на данъчните политики в държавите-членки (вкл. хармонизирани основи за изчисляване на данъка и минимални данъчни ставки), най-вече в онези области, в които данъчната основа е най-мобилна в международен план и рискът от укриване на данъци и от данъчна конкуренция между държавите-членки е най-голям“. Тази координация на европейско равнище трябва да има за цел по-специално да съхрани и да повиши данъчните постъпления⁽⁷⁾.

4.3.3 По-доброто административно сътрудничество също е основна предпоставка за ефективна борба срещу данъчните измами. Създаването на Еврофиск – отворена за всички държави-членки децентрализирана мрежа, чиято цел е да даде възможност за бързи и целенасочени действия за борба с измамите с ДДС – е първата крачка в правилната посока⁽⁸⁾. В

⁽²⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Лисабонската стратегия след 2010 г.“, ОВ С 128 от 18.5.2010 г., 3 стр.

⁽³⁾ Вж. параграф 5.5.1.

⁽⁴⁾ Вж. писмото на председателя на ЕИСК до председателя на Комисията от 31 март 2010 г.

⁽⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Агенции за кредитен рейтинг“, ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 117, параграф 1.1

⁽⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Агенциите за кредитен рейтинг“, ОВ С 54 от 19.2.2011 г., стр. 37, параграф 1.4.

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽⁸⁾ Регламент № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработен), ОВ L 268 от 12.10.2010 г., стр. 1.

своето становище по тази тема ЕИСК подчерта необходимостта от създаване на връзки и сътрудничество с другите органи, които работят в сферата на борбата срещу организираната престъпност и изпирането на пари ⁽⁹⁾.

4.3.4 Данъчната тежест следва да се измести към нови източници на приходи като облагане на финансовите операции, енергийно данъчно облагане, налози върху финансовите институции и налози върху емисиите на CO₂, ⁽¹⁰⁾ като в същото време се помисли за реорганизиране на пазара за търговия с въглеродни емисии. Този вид данъчно облагане би могъл да донесе „двоен дивидент“: в краткосрочен и средносрочен план да облекчи държавните бюджети, а в дългосрочен – да спомогне за преориентиране на ресурсите към устойчиви инвестиции в реалната икономика като цяло и по-специално в „зелени“ технологии и сектори ⁽¹¹⁾. Той би могъл да се окаже полезен и при осигуряването на собствени ресурси за бюджета на Европейския съюз ⁽¹²⁾.

4.4 Данъчно облагане на финансовия сектор

4.4.1 В конкретен план данъчното облагане на финансовия сектор може да повиши стабилността и ефективността на финансовите пазари, като намали тяхната неустойчивост и неблагоприятните последици от поемането на прекомерен риск ⁽¹³⁾. Следователно би било разумно да се обмисли въвеждането на данъци, целящи да интернализират външните последици от поведението на този сектор, при условие че те допринасят за създаването на по-справедливи условия в процеса на развитие и хармонизиране на европейския вътрешен пазар.

4.4.2 Облагане на финансовите операции

4.4.2.1 ЕИСК одобри принципно данъка върху финансовите трансакции в становището си относно доклада „Larosière“ ⁽¹⁴⁾: „ЕИСК счита, че е необходимо да се премине от краткосрочно към дългосрочно мислене, като допълнителните възнаграждения не се изчисляват въз основа на спекулативни сделки. Във връзка с това ЕИСК подкрепя идеята за облагане на финансовите операции [...]“. Целта на този данък е „да се наберат публични средства. Този нов източник на приходи би могъл да се използва в подкрепа на икономическото развитие в развиващите се страни, за финансиране на политиките по отношение на изменението на климата в развиващите се страни или за намаляване на тежестта върху публичните финанси. Последното означава също така, че финансовият сектор ще изплати получените публични субсидии. В дългосрочен план тези приходи следва да осигурят нов общ източник на публични приходи“ ⁽¹⁵⁾. Освен това облагането на финансовите

операции има благоприятен ефект на лоста, тъй като води до промени в поведението на участниците на пазара.

4.4.2.2 В тази връзка следва да се отбележи, че в изказването си на 8 септември 2010 г. председателят на Европейската комисия защити по принцип въвеждането на данък върху финансовите дейности.

4.4.2.3 В духа на предишните си позиции Комитетът счита, че днес ЕС и държавите-членки се нуждаят от облагане на финансовите операции, за да съберат средства за намаляване на бюджетните дисбаланси, финансиране на мерки за възстановяване, които да стимулират растежа, и борба срещу чисто спекулативните дейности.

4.4.3 Данъци върху финансовите дейности

4.4.3.1 С данък върху финансовите дейности ⁽¹⁶⁾ в най-широката му форма (метод на добавяне) се предвижда да бъдат облагани всички печалби и възнаграждения от предприемаческа дейност на финансовите институции, независимо от продуктите, с които те търгуват.

4.4.3.2 Той може да се счита за данък върху добавената стойност, създавана от дружествата от финансовия сектор, който би позволил да се компенсират сегашните по-ниски данъчни вноски на сектора, дължащи се на факта, че голям брой от финансовите му операции са освободени от ДДС.

4.4.3.3 Генерираните в европейски мащаб приходи биха могли да бъдат вложени в бюджетното оздравяване на държавите-членки.

4.4.4 Европейската комисия планира, с одобрението на Комитета, да изготви оценка на въздействието, за да определи възможната структура и условията за прилагане на това данъчно облагане и да оцени набора от нови реформи във финансовия сектор, свързани със системата за гарантиране на депозитите, новите изисквания по отношение на собствения капитал и ликвидността, и т.н. Въз основа на това следва да се намери точният баланс между, от една страна, целта за справяне с бюджетните дисбаланси и, от друга, целта за съхраняване на капацитета на банковия сектор да отпусне заеми и да допринесе за икономическия растеж и създаването на работни места. При всички случаи не би следвало да се взема никакво решение относно това данъчно облагане преди да станат известни резултатите от проучването.

5. Създаване на концепция за растежа на бъдещето:

5.1 Европа е изправена пред големи заплахи, като например:

— свят, изграден около финансите, който се изпълзва от демократичния политически контрол и отчасти е изгубил връзка с реалната икономика, и който дава предимство на краткосрочните инвестиции, пораждащи риск от забавяне на техническия прогрес. Отливът от реалните инвестиции за сметка на финансовите капиталовложения спира също така развитието на заетостта, приходите, търсенето и държавните бюджети;

⁽⁹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработен)“, ОВ С 347 от 18.12.2010 г., стр. 74, параграф 1.10.

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽¹¹⁾ Вж. бележка под линия 4.

⁽¹²⁾ „Преглед на бюджета на ЕС“ COM(2010) 700 окончателен от 19.10.2010 г.

⁽¹³⁾ Вж. COM(2010) 549 окончателен, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Данъчно облагане на финансовия сектор

⁽¹⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Докладът на групата „de Larosière“, ОВ С 318 от 23.12.2009 г., стр.57.

⁽¹⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Данък върху финансовите трансакции“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 81, Резюме и заключения, параграф 1.10.

⁽¹⁶⁾ Това предложение е на Международния валутен фонд.

— разпадането на съществуващите социални модели, съпроводено от риска от двустранно сближаване между САЩ и големите нововъзникващи икономики, в което няма да има място за Европа и което би подкопало трудовия пазар. За да се справим с днешните предизвикателства, следва да формулираме политическите оси, които ще създадат растежа на бъдещето.

5.2 Съюзът изготви стратегията „Европа 2020“, за да се върне към интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж. Въз основа на засилената координация на икономическите политики, усилията на тази нова стратегия са насочени към намиране на решения на основните трудности, ограничаващи растежа на равнище ЕС, включително онези, които са свързани с функционирането на вътрешния пазар и инфраструктурата, както и с необходимостта от обща енергийна политика и нова амбициозна индустриална политика. Съветът на ЕС отбеляза, че всички общи политики, в т.ч. общата селскостопанска политика и политиката на сближаване, трябва да подкрепят стратегията, както и че тя ще има силно външно измерение⁽¹⁷⁾.

5.3 ЕИСК създаде координационен комитет, който работи в тясно сътрудничество с неговите специализираните секции, Консултативната комисия по индустриални промени (ССМ), националните икономически и социални съвети и обсерваториите за изпълнението на стратегията, по-специално по седем водещи инициативи, които имат за цел да стимулират напредъка по отношение на растежа и заетостта. В този контекст Комитетът ще изготви становища относно „водещите инициативи“ за постигане на петте цели на стратегията. Необходим е задълбочен размисъл за приоритетните **сектори**, участници и **действия**, за да се определи начинът на изпълнение тази нова стратегия.

5.4 **Приоритетни сектори.** Що се отнася до секторите, без да претендираме за изчерпателност, по-долу сме изброили някои от тях, които вече са движеща сила на растежа, или, в повечето случаи, обещават да се превърнат в такива, бидейки с висока добавена стойност, сектори на високите технологии и носители на голям потенциал за растеж. От само себе си се разбира, че тези сектори са както от областта на промишлеността, така и на услугите:

- безвъглеродна енергия, зелен транспорт и сгради, и т.н., които стимулират създаването на „зелени работни места“⁽¹⁸⁾;
- т.нар. „сребърна икономика“: биоинженерство в услуга на здравеопазването, науки за живота⁽¹⁹⁾ и т.н.;
- биотехнология⁽²⁰⁾;

⁽¹⁷⁾ Вж. заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 март 2010 г. и заключенията на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

⁽¹⁸⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Насърчаване на устойчиви зелени работни места с оглед на пакета от мерки на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 110.

⁽¹⁹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Науки за живота и биотехнология: стратегия за Европа. Доклад за напредъка и насоки за бъдещето“, ОВ С 234 от 30.9.2003 г., стр. 13.

⁽²⁰⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Съобщението на Комисията „Към стратегическа визия за науките за живота и биотехнологията“: консултативен документ“, ОВ С 94 от 18.4.2002 г., стр. 23.

— цифрово общество, нанотехнологии⁽²¹⁾, роботика и т.н.;

— агрономия и хидравлика, за да се потърси решение на проблема с недостига на обработваема земя, като се преразгледат процесите на производство с оглед на по-икономичното потребление на суровини, обработка на редкоземни елементи и т.н.;

— търсене, във всеки промишлен сектор, на по-нисковъглеродни процеси и пътища на развитие за създаване на нова концепция на индустриалната политика;

— и т. н.

5.4.1 Образованието също трябва да е приоритетен сектор в подкрепа на всички останали. То е една от основните предпоставки за растежа, тъй като благоприятства създаването на човешки капитал, който е от ключово значение за развитието. С оглед на това следва да се осигури съответствие между квалификацията и нуждите на пазара на труда.

5.5 Приоритетни действия в услуга на растежа

5.5.1 Задълбочаването на единния европейски пазар трябва да бъде сред приоритетите на Европейския съюз в рамките на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК смята, че само по този начин може да бъде постигнат значителен напредък по пътя на държавите-членки към силен, устойчив и по-справедлив икономически растеж.

5.5.2 *Към прилагане на ефективна индустриална политика*

5.5.2.1 Смисълът на израза „индустриална политика“ претърпя големи промени с течение на годините. Затова е важно да се установят принципите, въз основа на които може да се даде точна и актуализирана дефиниция.

— Най-напред следва да се уточнят секторите, на които да се даде предимство⁽²²⁾. След това начините на действие очевидно трябва да бъдат изключително разнообразни. В някои случаи – например в областта на енергетиката – става дума за големи европейски проекти. Други се отнасят до капиталовото финансиране. В случая на новоучредени и развиващи се предприятия целта е да се подпомогне разработването на нови технологии. При всички случаи тази индустриална политика трябва да бъде насочена както към вътрешния пазар, така и към износа.

— И накрая, основното предизвикателство е намирането на средства за финансиране на тази индустриална политика и дългосрочния растеж, който тя може да генерира в период на бюджетно оздравяване. Една от възможностите е европейските спестявания да се насочат масирано към инвестиции, печеливши в дългосрочен план⁽²³⁾, които да носят икономически и социални ползи, тоест да имат потенциал за създаване на нови работни места. Трудности могат да възникнат заради ясно изразената склонност да не се поемат рискове. Тя може да бъде преодоляна чрез

⁽²¹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Нанонауки и нанотехнологии: план за действие за Европа 2005-2009“, ОВ С 185, 8.8.2006 г., стр. 1.

⁽²²⁾ Вж. т. 5.4.

⁽²³⁾ Вж. т. 4.2.3.

специални механизми за разпределяне на риска между държавната власт и частните инвеститори, при които държавата поема повишения дългосрочен риск в ролята на презастраховател. Може да се предвиди и още една възможност: създаване на европейски заем в голям размер ⁽²⁴⁾.

5.5.2.2 За да се разработи обаче продуктивна, балансирана и стабилна система, очевидно трябва да се работи по две основни политики: данъчната политика и политиката в областта на заетостта. Първата беше разгледана в параграф 4.3.1. Основното предизвикателство пред втората политика е мобилизирането на потенциала за участие в пазара на труда, както и масовото интегриране на младите и възрастните хора. В същото време трябва да се осигури широко предлагане на висококачествени услуги за гледане на деца, за да се помогне на родителите в тяхната професионална дейност ⁽²⁵⁾.

5.5.3 Към европейски „Small Business Act“ (Законодателен акт за малкия бизнес)

5.5.3.1 Това е многократно поставяно на дневен ред предложение, което никога не беше напълно осъществено, макар че е необходимо. Американският Законодателен акт за малкия бизнес (ЗАМБ) например е изключително ефективен инструмент, тъй като дава възможност да се финансират както иновации, така и традиционни инвестиции, а една част от обществените поръчки да бъдат запазени за МСП. Този въпрос засяга едновременно новоучредените и бързо развиващите се предприятия. Подобно на американския си еквивалент, европейският ЗАМБ трябва да предостави широка гама от инструменти по отношение както на обществените поръчки, така и на финансирането. С оглед на това ЕИСК предлага амбициозен ЕЗАМБ ⁽²⁶⁾.

5.5.4 Към политика на образование, научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и иновации

5.5.4.1 По този въпрос можем да се позовем на редица становища на Комитета ⁽²⁷⁾. ЕИСК принципно винаги е заемал позицията, че НИРД и иновациите са ключови дейности, които в бъдеще ще определят мястото на Европа в света в зависимост от степента на приоритетност и средствата, които им бъдат предоставени.

5.5.4.2 В днешната епоха, която преминава под знака на бюджетните ограничения, ЕС и държавите-членки трябва да продължат да инвестират в образованието, НИРД и иновациите. Тези инвестиции не само не трябва да се повлияват от свиването на бюджета, но и трябва да бъдат увеличени ⁽²⁸⁾. В противен

случай неминуемо ще се стигне до обедняване на ЕС, което означава загуба на работни места и понижаване на жизнения стандарт на неговите граждани.

5.5.4.3 Съюзът трябва да работи за това данъчното законодателство да бъде съобразено в по-голяма степен с целта за прилагане на мерки, които да насърчават промишлеността да инвестира повече в научноизследователска и развойна дейност ⁽²⁹⁾. Това адаптиране на законодателството следва в частност да позволи да се подпомогне развитието на МСП, които са ориентирани главно към НИРД, през първите години от дейността им. Предвид стратегическата роля на МСП за икономиката на ЕС, ЕИСК препоръчва всяка държава-членка да използва оптимална комбинация от данъчни стимули, които да улеснят оцеляването и растежа на МСП в нейната икономика ⁽³⁰⁾. Същевременно следва да се насърчават или да се разширяват общите проекти между научноизследователски организации и МСП под егидата, например, на публични научноизследователски агенции (национални или европейски), за да се подпомогне сътрудничеството между тези участници.

5.5.4.4 За да се гарантира ефективността на НИРД, изследователите и новаторите трябва да могат да работят и да си сътрудничат както на национално равнище, така и на цялата територия на ЕС. За тази цел „Европейското научноизследователско пространство“ ⁽³¹⁾, което трябва да бъде реализирано до четири години, следва да създаде необходимите структури за истинско свободно движение на знание, което е реалната добавена стойност, с която Съюзът допринася за националните сектори на научноизследователската дейност.

5.5.4.5 Същевременно трябва да бъдат ограничени и по възможност премахнати редица пречки: трябва да се подобри достъпът до финансиране, особено за МСП, разходите за права върху интелектуалната собственост да бъдат направени поносими, трябва да се определят по-амбициозни цели и да се приеме стратегически подход към използването на значителните бюджетни средства, отпускани за обществени поръчки. В най-скоро време и възможно най-бързо трябва да бъде постигнато споразумение относно европейския патент. Установяването на засилено сътрудничество в тази област би могло да бъде подходящо временно решение.

5.5.4.6 Лисабонската стратегия предвиждаше ЕС да заделя 3 % от своя БВП за НИРД, като две трети от тези средства да идват от частния сектор. Далеч сме от постигането на тази цел. Все пак изключително важно е това да стане, тъй като ще даде възможност до 2020 г. да се създадат 3,7 милиона работни места, а годишният БВП да се увеличи с близо 800 милиарда евро до 2027 г. ⁽³²⁾. Повече от всякога постигането на тази цел трябва да бъде приоритет за Съюза.

⁽²⁴⁾ Вж. бележка под линия 19.

⁽²⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Годишен обзор на растежа: напредване с изчерпателния отговор на ЕС на кризата“, ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 26, т. 4.2.

⁽²⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Мисли първо за малките!“ „Small Business Act“ за Европа, ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 30.

⁽²⁷⁾ По-конкретно онези, които се отнасят до Седмата рамкова програма за НИРД, и в частност становището относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007-2013 г.)“, ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 22.

⁽²⁸⁾ „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“: Съюз за иновации“, СОМ (2010) 546 окончателен от 6.10.2010 г.

⁽²⁹⁾ Вж. становището на ЕИСК „Към по-ефективно използване на данъчните стимули за научноизследователска и развойна дейност“, ОВ С 10 от 15.1.2008 г., стр. 83.

⁽³⁰⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Да освободим и увеличим потенциала на Европа за изследвания, развитие и иновации“, ОВ С 325 от 30.12.2006 г., стр.16, т. 3.5.

⁽³¹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Научните работници в Европейското научноизследователско пространство – една професия, разнообразни възможности за кариера“, ОВ С 110 от 30.4.2004 г., стр. 3; и становището на ЕИСК относно „Зелена книга – Европейското научноизследователско пространство: Нови перспективи“, ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 1.

⁽³²⁾ Вж. P. Zagamé, „Цената на една неноваторска Европа“ (2010 г.).

5.5.4.7 И накрая, инициативата за създаване на центрове за конкурентоспособност доведе до много добри резултати в редица европейски страни. С цел да се разшири мащабът на тези центрове и да им се предоставят повече средства и повече задачи, създаването на европейска мрежа вероятно е най-добрият начин да се подобри връзката между научните изследвания и иновациите предвид факта, че всички участници имат отношение към тяхното управление.

6. Гражданското общество

6.1 Следва да се подчертае, че с оглед по-конкретно на многобройните последици от бюджетните промени и търсенето

на пътища за постигане на растеж за ежедневието на гражданите, социалният и гражданският диалог трябва да бъде на високо равнище както в държавите-членки, така и в целия Европейски съюз.

6.2 Мнението на гражданското общество, и по-конкретно на националните икономически и социални съвети или органите, които изпълняват техните функции, трябва да бъде потърсено и те трябва да се намесят на възможно най-ранен етап. Необходимо е активно социално партньорство, тъй като не могат да се взимат жизнеспособни и успешни решения в средносрочен и дългосрочен план по толкова чувствителен въпрос, ако гражданите не приемат реформите.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на социалната самостоятелност и интеграция на ромите в Европа“ (проучвателно становище)

(2011/C 248/03)

Докладчик: г-н TOPOLÁNSZKY

В писмо от 15 ноември 2010 г., в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, посланик Péter Györkös, от името на унгарското председателство, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Засилване на социалната самостоятелност и интеграция на ромите в Европа“

(проучвателно становище).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“ и 3 гласа „против“.

1. Заключение и препоръки

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

1.1 приветства изцяло и оценява най-високо усилията, които Европейският съюз е положил до момента за намаляване на сегрегацията на ромите ⁽¹⁾ и за насърчаване на тяхната социална интеграция посредством резолюции и законодателни актове, изготвени от неговите институции, чрез създаване на структури за сътрудничество и чрез предоставяне на средства от структурните фондове и други финансови инструменти;

1.2 същевременно посочва, че всички тези усилия не допринесоха нито за преодоляване по решителен начин на дискриминацията, на която са подложени голям брой роми, нито за подобряване на качеството на техния живот и на възможностите, които се разкриват пред тях; в някои отношения тяхното положение се влоши дори още повече;

1.3 подчертава, че това трудно положение ще може да се подобри само с помощта на интегрирана, координирана и последователна общоевропейска стратегия и с решителна и систематична програма за действие, която да обхване всички области на политика и да бъде приложена на национално равнище, като по този начин на отделните лица и общности бъдат предоставени необходимите им правомощия и власт, за да могат сами да определят своята съдба (засилване на самостоятелността). Трябва да се осигури възможност за практическо прилагане на тази програма за действие на равнището на местните власти (субсидиарност);

1.4 поради това приветства предложенията, изложени в Съобщението на Европейската комисия ⁽²⁾ относно „Рамката на ЕС за

национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“, и отдава голямо значение на тяхното последователно прилагане както на национално, така и на европейско равнище; изразява желание да бъде ангажиран партньор в този процес;

1.5 въпреки това смята, че тази дългоочаквана стратегия не оправда породените от нея надежди; тя би могла да бъде по-амбициозна, по-конкретна и по-добре структурирана;

1.6 счита, че следните три елемента могат да бъдат предложени на държавите-членки като трите стълба, които да се прилагат координирано, на една реалистична и осъществима политика за интегриране на ромите, отразяваща по конкретен начин естеството на проблемите и стратегическите приоритети за тяхното решаване, както и други аспекти:

а) неутрална по отношение на расовата и етническата принадлежност политика за приобщаване, насочена към преодоляване на множеството социални проблеми и към намаляване на крайната бедност и нищета;

б) политика в подкрепа на засилването на самостоятелността на лицата, които определят себе си като членове на дадена ромска общност, и отбелязване на постигнатото от тях социално приобщаване;

в) общи политики и популяризиране на борбата срещу расизма;

1.7 изтъква необходимостта от привличане на представители на местното гражданско общество, на научни специалисти и на социалните партньори към политическите консултации, формулирането и прилагането на политики, и подчертава крайната необходимост представителите и членовете на ромските населения и общности да бъдат активно привлечени както към планирането, така и към прилагането на всички равнища (европейско, национално, регионално и местно), в съответствие с целите на приетото съобщение на Комисията;

⁽¹⁾ Настоящият документ се основава на определението, дадено в становището на КР относно „Социалната и икономическата интеграция на ромите в Европа“ (ОВ С 42, 10.2.2011 г., стр. 23): „(...) използваният в настоящия документ термин „роми“ е общо наименование, което включва и други групи от населението със сходни културни характеристики и история на маргинализацията и социално изключване от европейското общество (синти, джипси, тревълърс, кале, каминанти, ашкали и др.)“.

⁽²⁾ COM(2011) 173 окончателен.

1.8 подчертава необходимостта от решителна защита на обществения интерес и поради това призовава за систематично планиране и прилагане, а също и за координиране на политиките; в допълнение подчертава важноста от изготвяне на политики на местно равнище и на диференцираните подходи, основаващи се на истинските нужди, както и от представянето на фактите около ситуацията и последователно оценяване на постоянна и систематична основа;

1.9 обръща внимание на Съвета върху необходимостта да се намери решение, за да може да бъдат върнати удостоверенията за гражданство (залог за недискриминационен достъп до европейското гражданство) на ромите, които по някаква причина вече не разполагат с такива, както и върху необходимостта тази несправедливост да остане приоритетна точка в дневния ред, докато не бъде намерено решение;

2. Въведение

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

2.1 изразява съгласие с оценката на положението, представена в доклада на Европейската комисия относно „Ромското население в Европа“⁽³⁾, и с предложенията, изложени в Съобщението относно „Социалната и икономическата интеграция на ромите“⁽⁴⁾;

2.2 подкрепя становището на Комитета на регионите относно „Социалната и икономическата интеграция на ромите в Европа“⁽⁵⁾, в което се призовава за признаване и подкрепа на стратегическата роля на местните власти и общности и за провеждане на интегрирани регионални политики;

2.3 припомня предложението, изложено в проучвателното становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интеграцията на малцинствата – роми“⁽⁶⁾, и по-специално предложението за по-широко използване на установените в рамките на отворения метод на координация процеси; потвърждава също своята позиция, представена в Резолюцията относно „Положението на ромското население в Европейския съюз“⁽⁷⁾ във връзка със защитата на основните права на всички европейци и борбата срещу дискриминацията, расизма и ксенофобията във всички страни;

2.4 припомня посланието на своето становище относно „Интеграцията и социалната програма“, според което трябва да се полагат по-големи усилия за борба срещу дискриминацията, като се прилагат съществуващите законодателни инструменти и се укрепват публичните политики и социалните ангажменти по отношение на интеграцията⁽⁸⁾;

2.5 изразява в голяма степен съгласие с анализа на ситуацията и предложенията, представени в доклада на Европейския парламент относно „Стратегията на ЕС за интеграция на ромите“⁽⁹⁾;

2.6 напълно приема и споделя ценности като недискриминацията и приобщаването на изключените хора, залегнали в Лисабонската стратегия и в Хартата на ЕС за основните права;

2.7 подкрепя десетте общи основни принципа, формулирани в процеса на сътрудничеството по „Интегрираната европейска платформа за приобщаване на ромите“, които вече се приемат от мнозина, и обръща внимание на необходимостта те да бъдат прилагани на национално равнище⁽¹⁰⁾;

2.8 много високо оценява факта, че от структурните фондове и от другите национални, регионални и местни инструменти за финансиране⁽¹¹⁾ бяха предоставени средства в подкрепа на прилагането на политиките за приобщаването на ромите, и предлага, в интерес на засилването на социалната самостоятелност, финансирането на тези политики да се гарантира посредством пригодени за това инструменти и да се предостави подходяща техническа помощ, съобразена с многостранния характер на проблема – достъп до здравеопазване, до професионално обучение, до работни места и до жилищно настаняване;

2.9 приветства предложенията, изложени в съобщението на Европейската комисия относно „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“, и отдава голямо значение на тяхното последователно прилагане както на национално, така и на европейско равнище; изразява желание да бъде ангажиран партньор в този процес;

2.10 въпреки това смята, че независимо от факта, че документът беше отдавна очакван, той не оправда напълно надеждите от него. ЕИСК счита, че в системата от цели трябва да бъдат определени по-добре и по-ясно задачите, които ни предстоят, и посочва значението на открита, общоевропейска социална дискусия по този въпрос. С оглед гарантирането на успеха ѝ ЕИСК подчертава изключителната необходимост от механизми за оценка и от показатели за измерване на постиженията. Поради това разглежда заключенията, които Съветът прие през май и които Европейският съвет ще подкрепи през юни, като особено важен фактор както от социална, така и от оперативна гледна точка;

2.11 посочва, че за изключването и за дискриминацията на ромите се плаща висока социална цена, което води до значителни публични разходи, докато приобщаването очевидно би донесло икономически предимства⁽¹²⁾;

⁽³⁾ SEC(2010) 400 окончателен.

⁽⁴⁾ COM(2010) 133 окончателен.

⁽⁵⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Социалната и икономическата интеграция на ромите в Европа“ (ОВ С 42, 10.2.2011 г., стр. 23).

⁽⁶⁾ ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 88-94.

⁽⁷⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 1.

⁽⁸⁾ ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 19-27.

⁽⁹⁾ Европейски парламент, INI/2010/2276, 24.11.2010 г.

⁽¹⁰⁾ Особено по отношение на „явната, но не изключителна насоченост“ „межкултурния подход“ и „приобщаването към мнозинството“.

⁽¹¹⁾ Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие, Инструмент за предприемачествена помощ, Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони / Световната банка, Програма на ООН за развитие.

⁽¹²⁾ „Огромното мнозинство от роми в трудоспособна възраст нямат достатъчно образование, за да участват успешно на пазара на труда. (...) В резултат на това европейските страни губят стотици милиони евро годишно от производителност и данъчни приходи на правителствата. (...) годишните данъчни печалби от преодоляването на пропастта в заетостта са много по-големи от общата стойност на инвестициите в публичното образование за всички ромски деца (...). Делът на ромите сред населението в трудоспособна възраст ще се увеличи, тъй като по-голямата част от населението в Източна и Централна Европа застарява бързо. Равнопоставеното участие на ромите на пазара на труда е от основно значение като подкрепа при растящите на национално равнище разходи за пенсии, здравеопазване и другите разходи, свързани със застаряването.“ Икономическата цена на ромското изключване, Световната банка, 2010 г.

2.12 подкрепя и участва в дейностите на Европейската мрежа за социално приобщаване на ромите, в десетилетието на ромското включване, в Европейската среща на върха за приобщаването на ромите, в Срещата на върха по въпросите на равенството, в Интегрираната европейска платформа за приобщаване на ромите, в Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване и в много други форми на сътрудничество, в рамките на които представлява ценностите на гражданското общество в широкия смисъл на думата;

2.13 подчертава, че Европейският съюз и неговите институции вече положили значителни усилия в областта на регулирането, насочването и финансирането с оглед на очертаването, приемането и прилагането на насочени към ромите политики за приобщаване;

2.14 същевременно със загриженост отбелязва, всички тези усилия не допринесоха нито за преодоляване по решителен начин на дискриминацията, на която са подложени голям брой роми, нито за подобряване на качеството на техния живот и на възможностите, които се разкриват пред тях; в някои отношения тяхното положение се влоши дори още повече. Въпреки че мнозинството от роми са граждани на ЕС и имат абсолютно същите права и задължения като всички останали граждани на държавите-членки, трябва да се признае, че те все още срещат постоянна и сериозна дискриминация на пазара на труда, в областите на образованието, на жилищното настаняване, на здравеопазването, на достъпа до обществени услуги, както и по отношение на свободата им на придвижване;

2.15 съзнава, че съществуват значителни разлики в положението на отделните групи роми: докато много от тях са добре интегрирани в районите, в които живеят, били те градски или селски, други живеят в бедност и в крайна нищета и са подложени на постоянно изключване. Накрая, малка част от тях водят напълно номадски начин на живот, което създава неудобства на лицата, с които контактуват;

2.16 заявява, че е от основно значение да се засили самостоятелността на хората, които живеят в бедност и са подложени на дискриминация. За пълноценното самоопределение е необходима свобода на избора. По принцип решаващ фактор в прилагането на политиките за интеграция е необходимостта отделните лица да притежават силата, инструментите и властта, с които да определят своята собствена съдба. Ето защо политиката като цяло и в комбинация със своите отделни области на действие трябва да помага на съответните лица да развият уменията да вземат решенията относно собствената си съдба в съответствие със задълженията, произтичащи от върховенството на закона;

2.17 категорично смята, че на ромите не трябва да се дават специални права, а е необходимо да се зачита напълно тяхното европейско гражданство, като същевременно им се гарантират всички основни права на ЕС, както и всички граждански права, да се осигури спазване на тези права и да се санкционира всяко тяхно нарушаване, особено там, където лицата, отговорни за правоприлагането, действат по несправедлив и дискриминационен начин;

2.18 посочва, че сред самото ромско население жените, децата, възрастните хора и хората с увреждания са засегнати от изключване в непропорционална степен и че социалната и икономическа криза може само да задълбочи тези отрицателни явления;

2.19 е убеден, че тези проблеми могат да се преодолеят само с помощта на интегрирана, координирана и последователна стратегическа програма и чрез възприемане на твърд и систематичен подход във всички области на политика; с удоволствие отбелязва, че институциите и органите на ЕС (не на последно място ЕИСК) работят съвместно с унгарското правителство, което понастоящем осъществява председателството на Съвета, с цел създаване на условия за решаване на проблема, и препоръчва в периода на полското председателство да се проведе министерска конференция, на която да се обсъдят натрупаният опит и постигнатите резултати.

3. Политически препоръки ⁽¹³⁾

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

3.1 отбелязва, че традиционният подход за определяне на ромската целева група се основава на представите на обществото за това кои са ромите. Въпреки че такъв подход би могъл да бъде полезен, например от научноизследователска гледна точка, и би могъл да бъде ефективен начин за оценяване на характера на социалното изключване, всеки метод за идентифициране на ромите въз основа на външни расови признаци нарушава основните права на човека, по-специално правото на самоопределение, а освен това е безсмислен и политически неприемлив;

3.2 препоръчва държавите-членки да се разграничат от традиционните подходи, като зачитат основните ценности на приетата стратегическа рамка и същевременно да удовлетворят изискването за „явна, но не изключителна насоченост“, което е един от десетте основни принципа, приети от Интегрираната европейска платформа за приобщаване на ромите. В духа на четирите области на действие, определени в Съобщението на Комисията (образование, заетост, здравеопазване и жилищно настаняване), те трябва да обединят три стратегически политически аспекта, които разкриват характера на проблемите и възможностите за действие и обединени представляват трите стълба на една реалистична и осъществима политика за интегриране на ромите:

- a) неутрална по отношение на расовата и етническата принадлежност политика за приобщаване, насочена към преодоляване на множеството социални проблеми и към намаляване на крайната бедност и нищета;
- b) политика в подкрепа на засилването на самостоятелността на лицата, които определят себе си като членове на дадена ромска общност, и отбелязване на постигнатото от тях социално приобщаване;
- в) общи политики и популяризиране на борбата срещу расизма.

3.3 Неутрална по отношение на расовата и етническата принадлежност политика за приобщаване, насочена към преодоляване на множеството социални проблеми и към намаляване на крайната бедност и нищета;

3.3.1 Вместо да се съсредоточава върху етническите и расовите характеристики, една недискриминационна политика за интеграция трябва да решава проблеми, свързани със социалното изключване, независимо от расовите характеристики, като проблемите в областите на образованието, на заетостта (включително различни форми на заетост, като предприемачество,

⁽¹³⁾ В този раздел са представени препоръки относно политиките като цяло или техния контекст, но поради липса на място няма възможност за подробно разглеждане на въпросите, свързани с всяка една политика.

самостоятелна заетост и др.), на здравеопазването и на жилищното настаняване, както е посочено в Съобщението на Комисията. Тя трябва да отчита географската концентрация на неблагоприятни социално-икономически фактори, независимо от състава (в етническо или друго отношение) на изключените групи от хора, и в духа на стратегия „Европа 2020“ да дава приоритет на разрешаването на два конкретни проблема.

3.3.2 Първият приоритет е последователното прилагане на критерия за „пълнен достъп“. Освен премахването на дискриминационните въздействия в правно отношение „пълният достъп“ обхваща и изискванията за физическа достъпност и приложимост, адаптиране към нуждите, финансова достъпност и качество, съответстващо на стандартите. Освен премахването на правните пречки, целта е публичните услуги да се преместят поблизо до жилищните квартали, в които има голяма концентрация на ромско население, и да се подобрят транспортните връзки до институциите и услугите, до които те имат право на достъп поради обстоятелствата, в които се намират.

3.3.3 Концентрацията на изключването се характеризира с две основни форми: 1) географска и жилищна концентрация и 2) в институционален смисъл, когато доставчиците на услуги (включително доставчиците на обществени услуги) контактуват с изключени от обществото клиенти (ефектът на институционалната сегрегация).

3.3.4 Концентрацията на изключването може да се намали, първо, посредством съсредоточаване на вниманието върху целенасочени подобрения на институционалните условия и върху най-бедните и неотговарящи на стандартите жилищни квартали, и второ, чрез намаляване на случаите на изолация посредством реформи, насърчаващи институционалната интеграция и целящи по-голямо смесване и взаимодействие на населението.

3.3.5 Пълният достъп е ключов аспект на фундаментални цели на Лисабонската стратегия: поради това дейностите, свързани с пазара на труда и други социални аспекти, както и с по-голяма мобилност и образованието, продължават да бъдат приоритети. През последните няколко години в стратегическите документи беше включена обновена и по-силна ориентация към здравеопазването, по-специално към общественото здравеопазване, както и към политиките за жилищно настаняване и развитието на градовете, като се постави ударение върху премахването на изолираните жилищни постройки, лагери и други места на сегрегация, като същевременно се развият местните икономики, общностните инициативи, микропредприятията (на самостоятелно заети лица), малките и средните предприятия и общинските услуги, управлявани от обществени или частни (НПО) структури. Съгласуването на стратегиите за борба с детската бедност и на стратегиите за ромското население е приоритетен въпрос (подкрепа за достъпа на майките до заетост посредством засилване на общинската отговорност за образованието на децата; осигуряване на пълнен достъп до структури за предучилищно обучение и обучение в ранна детска възраст, като същевременно се предвиждат субсидии и инициативи за образование и последващо образование на децата, чиито родители живеят в бедност).

3.4 Политика в подкрепа на засилването на самостоятелността на лицата, които определят себе си като членове на дадена ромска общност, и отбелязване на постигнатото от тях социално приобщаване.

3.4.1 Абсолютно необходимо е лицата, които се самоопределят като принадлежащи към една и съща общност, да могат по своя собствена инициатива, заедно с избраните от тях събратя и като една общност да определят своя собствен път и да запазят езика, културата, обичаите и т.н., които представляват основата на тяхната идентичност. Ето защо националната стратегия за интеграция на ромите трябва да очертае пътя, по който онези, които се самоопределят като ромите, да могат да развият своите общности, своите собствени публични форуми (медии) и организации, и да ги накарат да заработят, както това се прави от всички други малцинствени групи, страдащи на социално изключване. За правителствените и независимите неправителствени ромски организации е също толкова важно да имат същия организационен обхват като тези на другите етнически малцинства и, когато това е целесъобразно, пропорционално на своята численост да получават същата финансова подкрепа като другите етнически малцинства.

3.4.2 За да се осъществи това, интеркултурализмът, който представлява активно и двупосочно взаимодействие и комуникация, и интеграцията, разбирана като принципи, теория и добри общностни и институционални практики, трябва да се превърнат в истински фактор за действие и част от всекидневния живот.

3.4.3 Основният елемент на конструктивните политики е предоставянето на възможност на хората, принадлежащи към дадено малцинство, да изразяват своето мнение и да представят своите интереси. Трябва да подкрепяме инструменти и подходи, които да им помогнат да открият своите неблагоприятни от социална гледна точка обстоятелства, а също и политическа борба за преодоляване на тези обстоятелства.

3.4.4 Политиките за засилване на самостоятелността следва да подкрепят преференциалните мерки за насърчаване на навлизането на пазара на труда, включително достигане до високи постове в бизнеса, публичната администрация, политиката, медиите, науката и изкуството, като същевременно на тези хора се помага да разкриват собствени малки и средни предприятия.

3.5 Политика за борба срещу расизма

3.5.1 Целевата група на политиката за борба срещу расизма е обществото като цяло; политическото измерение на подобна стратегия е продиктувано от убеждението, че в един динамичен, развиващ се, справедлив и човечен свят социалното положение на хората следва да се постига най-вече въз основа на умения и таланти, а не да се базира на получени по рождение предимства и наследени неблагоприятни обстоятелства, които да определят шансовете за благополучие в живота. Също така хората не бива да страдат от нежелателните последствия на изключването, на което са подложени. Унаследените характеристики, които не подлежат на промяна, като пол, произход и религия, не бива да представляват основа за дискриминация. Законите, насочени срещу дискриминацията, предлагат много богат спектър от инструменти, с които да се гарантира, че тези принципи се прилагат на практика. Би било полезно също така европейското законодателство срещу дискриминацията да се прилага изцяло на национално равнище в различни области на действие и в регулаторните системи. Подобно законодателство обаче е ефективно не само поради санкциите, които налага, и различното им въздействие, а и благодарение на факта, че спазващите законите граждани, които в едно демократично общество представляват мнозинство, полагат усилия да живеят в съответствие с буквата и духа на закона.

3.5.2 Предвид факта, че с рационални аргументи е по-трудно хората да бъдат „разубедени“ и накарани да се откажат от своите предрасъдъци, политиките за борба срещу расизма се основават най-вече на поведенчески и комуникационни модели, които разпространяват положителен образ на неагресивни модели на комуникация, сътрудничество и решаване на проблемите въз основа на рационални интереси; същевременно те осъждат агресивните и расистки типове поведение, основаващи се на предрасъдъци и омраза. В това отношение, лицата, които формират общественото мнение, по-специално политическият и медийният елит, носят специална отговорност.

3.6 Укрепване на „основаващия се на доказателства“ характер на стратегията

3.6.1 През последните две десетилетия ЕС постигна значителен напредък в различни области на политика по отношение на обективното оценяване на социалното изключване и борбата срещу него, както и на включването на резултатите от това оценяване в социалните политики. Достъпността на данните е основна предпоставка за прилагането и оценяването на подходящите политики. Въпреки усилията, положени до днес, все още няма много данни както за цялостното население, така и за целевите групи. Предвид целите на стратегията, е необходим напредък в следните области:

3.6.2 „Неутрална по отношение на расовата и етническата принадлежност политика за приобщаване“: при бъдещото развитие на модели за оценяване на различните форми на бедност и нищета е необходимо да се положат усилия за измерване на степента на концентрация на изключването и да се очертае въздействието на мерките, предприети въз основа на съответните политики. Комитетът препоръчва Евростат и статистическите служби на държавите-членки да добавят към своите показатели за изключване и показатели за крайна бедност и изключване и да разработят принципи за статистическо количествено представяне и метод на обработка за измерване на крайната бедност и нищета.

3.6.3 На тази основа държавите-членки в своите стратегии следва да идентифицират териториалните единици (градски зони, бидонвили, гета, лагери, изолирани квартали, селища в селските райони и др.), които се характеризират с особено висока концентрация на изключването и крайна степен на изключването в необитаемите райони, независимо от това дали според общественото мнение тези райони са населени с роми или не са. Комитетът препоръчва на държавите-членки да изготвят градоустройствени стратегии, насочени към премахването на тези зони или за създаване на условия за живот в тях, като създават механизми, основаващи се на доказателствата, необходими за мониторинг на тези стратегии.

3.6.4 „Политика за засилване на самостоятелността на ромите“: неблагоприятните фактори и условия могат да бъдат установени само ако лицата, самоопределящи се като принадлежащи към определена етическа общност, са регистрирани в публичните регистри като членове на дадено малцинство. Въпреки това при липса на подобно изискване трябва категорично и решително да се забрани каквото и да било позоваване в националните регистри на раса въз основа на расови характеристики; предвид факта, че данните относно етническите малцинства са особено чувствителни, трябва да се гарантира с всички възможни средства максимална защита на личните данни, като същевременно бъде осигурено максимално разпространение на обобщените данни за малцинствата;

3.6.5 Успоредно с намаляването на изключването и бедността и облекчаването на техните най-крайни форми Комитетът предлага да се подкрепят езиковите, културните, образователните и общностните програми за развитие на ромските общности там, където те наистина могат да достигнат до ромите.

3.6.6 „Политика за борба срещу расизма“: въз основа на изследвания както на европейско, така и на национално равнище, трябва да се създаде възможност за мониторинг на промените, които са в ущърб на ромите, на разпространението на подобни предрасъдъци сред различните социални групи и на въздействието на политиките върху развитието на етнически предрасъдъци и расизъм. Трябва да се постави началото на насочени към широката публика кампании за повишаване на информираността, с цел борба срещу изключващите модели на поведение и расовите предрасъдъци, които се наблюдават сред населението. Трябва също така да се гарантира, че върху тях се осъществява редовен мониторинг.

3.6.7 Настоятелно препоръчваме да се осъществява мониторинг не само върху тенденциите в областта на предрасъдъците и расизма, но и върху положителните въздействия и социалните ползи, дължащи се на публичните инициативи и на инициативите на гражданското общество, на добрите практики, насочени към намаляване на предрасъдъците срещу ромите и ксенофобията, и да се подобри межкултурната приобщаваща интеграция.

3.7 Аспекти от общ интерес при прилагането на национално равнище

3.7.1 Сложност: Комитетът посочва, че в много области трябва да се разработят мерки за укрепване на положителната роля на ромите в обществото, за подобряване на техните условия на живот и за насърчване на тяхната интеграция; тези мерки следва да достигнат равнището на систематични политики. За да се осъществи това, трябва първо да свържем помежду им елементи от различните политически области, второ, да създадем междусекторни отношения за добро управление, и трето, да започнем систематично прилагане на политическо ниво. Това изисква общ и съгласуван подход от всички страни, участващи в прилагането.

3.7.2 Всички части на програмата следва да са взаимосвързани по съгласуван начин (съгласуваност) и да са интегрирани (последователност). Трети ключов аспект на прилагането е планирането и определянето на приоритети (последваща дейност): с други думи, реалистичните цели могат да се постигат само чрез напредък през добре планирани етапи и последователни компоненти. Това изисква правилно функциониращ координационен орган, разполагащ със съответните правомощия.

3.7.3 Политиките за интеграция трябва да се планират и прилагат, като се обръща особено внимание на истинските нужди по диференциран и гъвкав начин, като се дава възможност за най-добро отчитане на специфичните местни (регионални) характеристики. Стратегиите за интеграция трябва да се планират и прилагат като „двупосочни улици“ на основата на взаимни усилия и влияния и да бъдат насочени към постигане на взаимно и всеобщо благо.

3.7.4 Основна предпоставка за използването на покани за изразяване на интерес и на фондовете на ЕС е опростяването на условията за участие в търговете и докладване. При внимателно обмисленото прилагане следва да се обръща дължимото внимание на изграждането на капацитет, подходящите условия и подкрепата на ангажираната политическа воля; привличането на представители на заинтересованите страни към процеса на планиране също е от жизненоважно значение.

3.7.5 Прилагане, основаващо се на доказателства – показатели: политиките трябва ясно да демонстрират своята ефективност по начин, който подлежи на проверки, т.е. трябва да се покаже, че те са ефективни по отношение на първоначалните цели. Политиките на бива да предизвикват по-големи щети и рискове от онези, от които следва да ни защитават. Те не бива да бъдат и ненужно скъпи. Ето защо беше извършена значителна, но недостатъчна работа, за по-силното обвързване на тази политика с доказателства. когато полагаме усилия за интегриране на ромите, за нас у особено важно да можем да оценяваме не само програмите, но и политиката като цяло: поради това се нуждаем, както на национално, така и на европейско равнище, от насърчаване на култура на оценяването, по-силна система от изисквания, стандартизирано създаване на статистически показатели за социално-икономическите и социалните постижения, които винаги да се отнасят за съответната целева група, и създаване на институционална структура за оценяване на научна основа. Трябва да се разгледа въпроса за подходящо финансиране на тази цел.

3.7.6 ЕИСК подкрепя прилагането на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г. и на националните политики, които допринасят за тази цел, но би желал да участва в оценяването на тези политики на базата на правомощията, които са му дадени от гражданското общество, и на естествените връзки, които съществуват между него и организациите на гражданското общество в държавите-членки. Неговата цел е да участва като посредник между институциите на ЕС и организираното гражданско общество и да бъде активен партньор в Европейската платформа за приобщаване на ромите и в други форми на структуриран диалог.

3.7.7 Участие и представяне: нито една интеграционна политика не може да има смисъл нито на теория, нито на практика, без активното участие на заинтересованите от нея лица. Затова трябва да се избягват покровителствените процедури, които ограничават правата и същевременно е целесъобразно да осигурим възможно най-активно и разнообразно участие на ромските организации на най-близкото до хората равнище, на представителите на местното гражданско общество, на научните специалисти и социалните партньори във вземането на решения, прилагането и мониторинга, както ясно се заявява в съобщението на Комисията и в други документи на тази тема. В целевите райони е от особено голямо значение да се предприемат

насърчителни мерки, с които да се гарантира, че групите в особено неблагоприятно положение (жените, самотните майки, хората, чийто майчин език, е чужд за страната, лицата с увреждания и др.) могат да участват в политиката.

3.7.8 Валидността, надеждността и ефективността на политиките са свързани най-вече с активното участие и ангажираност на лицата, които са техни основни бенефициери. Ето защо трябва представители на ромските общности да бъдат привличани към европейското, националното и, разбира се, към местното равнище, когато се изготвят и прилагат политики за насърчаване на тяхната интеграция (включване чрез участието им).

3.7.9 Социалното изключване и неговите крайни форми вървят ръка за ръка с модели на поведение, начин на живот и навици, които се отличават от тези на останалото население (например пътуване, специфични дейности като събиране и продаване на стоки втора употреба или практикуване на определени занаяти), като в различните държави-членки това се осъществява по различни начини. На тези специфични особености би трябвало да се обръща особено внимание, когато се изготвят националните стратегии. В някои случаи обаче моделите на поведение, които се приписват на етническата група, са откровено девиантни и престъпни. Осигуряването на мирно съвместно съществуване на противоположни културни норми и същевременно полагаане на постоянни усилия за ограничаване на напреженията и антагонизма, породени от различията в моделите на поведение, в границите на закона, би трябвало да бъдат цели, определящи конкретния приобщаващ характер на националните стратегии и особеното предизвикателство, на което те трябва да отговорят. За тази цел е важно да се предоставят възможности за открита комуникация и процедури, които да бъдат достъпни за основните заинтересовани страни. Във връзка с това експертите в областта на културното многообразие, включително лица от ромски произход и с ромска идентичност, и социалните работници трябва да изпълняват водеща роля както по отношение на обществените услуги, така и на общностните програми (услуги в областта на посредничеството, превенцията, помиряването и др.), като е посочено в съобщението на Комисията.

3.8 Перспективи за бъдещето

3.8.1 ЕИСК смята, че благодарение на съвместните усилия на институциите на ЕС, на правителствата, на държавите-членки и на местните власти и общности, днес ЕС може би се намира в повратен исторически момент: той може най-накрая да изготви политика в полза на най-изключената и намираща се в най-неблагоприятно положение етническа група в ЕС, като направи това въз основа на общ подход, който е много вероятно да не предизвика скъпоструващ провал, а да генерира интелигентни и хуманни резултати. Комитетът би желал да даде на този процес и на неговото прилагане своята пълна подкрепа.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отражение на политиките на ЕС върху възможностите за работа, нуждите от обучение и условията на труд на транспортните работници“ (проучвателно становище)

(2011/C 248/04)

Докладчик: **г-н MORDANT**

На 17 ноември 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

„Отражение на политиките на ЕС върху възможностите за работа, нуждите от обучение и условията на труд на транспортните работници“

(проучвателно становище).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

В близко бъдеще транспортният сектор ще бъде изправен пред редица предизвикателства, като например недостига на нефтени ресурси и възможното увеличение на цените на петрола, необходимостта от напредък по отношение на енергийната ефективност, изискването да се допринесе за борбата с изменението на климата и преминаването към нисковъглеродна икономика, както и застаряването на населението с неговото въздействие върху наличието на квалифициран персонал, от една страна, и различните нужди от мобилност, от друга страна. Това развитие е отчетено в становището на ЕИСК.

1. Препоръки и заключения

1.1 ЕИСК отбелязва, че транспортният сектор, който е важен източник на заетост и съставлява 4,4 % от общата работна сила на ЕС, предлага големи възможности за заетост в Европа в бъдеще. Той е от съществено значение и за икономическото развитие на Европа, за мобилността на гражданите, за социалното приобщаване и за европейското социално и икономическо сближаване.

1.2 ЕИСК препоръчва жените и младите работници да бъдат привлечени да работят в транспортния сектор чрез мерки, с които да се подобри качеството на заетостта във всички видове транспорт, условията на труд, обучението и ученето през целия живот (УЦЖ), възможностите за професионално развитие, оперативното и професионално здраве и безопасност, и които допринасят за по-добър баланс между работата и личния живот.

1.3 ЕИСК препоръчва, с подкрепата на Европейската комисия, да се направи във всички видове транспорт преглед на съществуващите възможности за обучение и да се анализират потребностите от обучение в бъдеще на национално и регионално равнище и на равнище предприятия. Важно е да се обърне внимание на продължаващото обучение.

1.4 ЕИСК е на мнение, че трябва да бъде осигурено достатъчно предлагане на висококачествено обучение в институтите и/или в рамките на предприятията, което изисква сътрудничество между социалните партньори, регионите и центровете за обучение във всички видове транспорт. ЕИСК препоръчва настоятелно да се поддържа сътрудничество между центровете за обучение на равнище ЕС. ЕИСК е на мнение, че обучаващите

се не следва да поемат разходите за професионалното обучение. Това важи особено за цел като насърчаването на кариера в транспортния сектор.

1.5 ЕИСК препоръчва изготвяне на законодателство на равнище ЕС за сертифициране и лицензиране на бордовия персонал във влаковете и във въздухоплаването като средство за осигуряване на качествена заетост, качествени услуги, безопасност и улесняване на мобилността на работниците в Европа.

1.6 ЕИСК разглежда Директива 2003/59/ЕО като положителен пример и отправя искане към Европейската комисия да разгледа въпроса за приемането на допълнително законодателство за задължителното и непрекъснатото обучение за другите видове транспорт.

1.7 За да се направят по-атрактивни професиите в областта на транспорта, ЕИСК препоръчва координирани действия на национално, регионално и местно равнище за популяризиране на транспортния сектор и за популяризиране на различните професии в областта на транспорта, например в училищата.

1.8 ЕИСК подчертава, че успехът на привличането на жени към професии в транспортния сектор зависи до голяма степен от въвеждането на стимули, които да адаптират транспортния сектор към специфичните нужди на работещите жени. Той препоръчва транспортният сектор и различните му предприятия да разработят политики за насърчаване на жените да работят в тази област.

1.9 С оглед на демографските промени и застаряването на работната сила ЕИСК препоръчва на сектора и неговите предприятия да анализират възрастовата структура на своя персонал и бъдещите си нужди от работна ръка, за да развият обучението, организацията на труда и мерките за подобряване на здравето на персонала, които да бъдат адаптирани към потребностите на различните възрастови групи.

1.9.1 ЕИСК препоръчва и да се акцентира по-силно и върху осигуряването на възможности за професионално развитие на работниците в транспортния сектор, за да стане той по-привлекателен за младите.

1.9.2 ЕИСК препоръчва в морския сектор да се насърчава преминаването от моряшки към офицерски длъжности.

1.9.3 ЕИСК препоръчва секторът на обществения транспорт да полага повече усилия за предоставяне на възможности за професионално развитие на шофьори на автобуси като позиции, свързани с ръководенето на екип или с планирането на трафика.

1.10 ЕИСК счита, че личната безопасност на транспортните работници и пътниците и предотвратяването на физически нападения и насилие е голямо предизвикателство, и настоятелно препоръчва политика на нулева толерантност срещу насилието.

1.10.1 ЕИСК препоръчва въвеждането на превантивни мерки в областта на инфраструктурата като достатъчни, нескъпи и безопасни места за паркиране на товарни превозни средства и качествени железопътни гари, метростанции и трамвайни и автобусни спирки. ЕС трябва да осигури финансова подкрепа за тези инфраструктурни мерки.

1.10.2 ЕИСК препоръчва наемането на достатъчен брой квалифициран и обучен персонал в гарите и в обществения транспорт, като превантивна мярка срещу насилието.

1.10.3 ЕИСК препоръчва създаването на Агенция за безопасност на движението по пътищата.

1.11 Съгласно член 9 от Договора от Лисабон и Хартата за основните социални права Европейската комисия следва да подкрепи социална политика в областта на транспорта. Според ЕИСК по-нататъшни стъпки за либерализация, ако се налагат такива, следва да бъдат предложени само след като се направи сериозен анализ на социалните последици от предишните стъпки за либерализация и **смислена** социална оценка на въздействието, и след като се даде гаранция, че конкуренцията се основава не на по-ниската цена на труда, а на качеството на услугите.

1.11.1 ЕИСК препоръчва, в случай на конкурентни оферти (такива като летищните услуги по наземно обслужване) или на всякакъв вид услуги от областта на обществения транспорт, да се гарантира сигурността на работното място чрез задължителен трансфер на персонала към нови оператори и да се запази равнището на условията на труд и заплащане чрез продължаване на прилагането на разпоредбите в съществуващите колективните споразумения по местоизвършване на услугата⁽¹⁾. За тази цел ЕИСК препоръчва въвеждането на социална клауза.

1.11.2 Що се отнася до осъществяването на инициативата за единно европейско небе, включително функционалните блокове въздушно пространство и SESAR (изследване на управлението на въздушното движение в Единното европейско небе), ЕИСК призовава държавите-членки да предприемат конструктивни консултации със социалните партньори и всички други заинтересовани страни, за да вземат балансирани мерки за постигане на тези цели, като се избегне загуба на работни места.

1.12 ЕИСК счита, че социалното законодателство в областта на транспорта трябва да бъде ефективно наблюдавано и укрепвано, а нарушенията – ефективно санкционирани посредством хармонизирани правила. Капацитетът на съответните правоприлагащи органи трябва да бъдат засилен и е необходима по-добра координация и сътрудничество.

1.13 ЕИСК препоръчва изготвяне на законодателство на ЕС за редовна проверка на времето за труд и почивка на мобилните железопътни работници, ангажирани в трансгранични транспортни услуги. ЕИСК подчертава необходимостта от по-добро прилагане на разпоредбите на Директивата относно командироването на работници, особено при каботажния автомобилен транспорт.

1.14 ЕИСК препоръчва да се обърне специално внимание на факторите, които насърчават баланса между по-добрата работа и личния живот на работещите в транспортния сектор. Социалното законодателство за транспортния сектор следва да се подобри по отношение на работното време.

1.14.1 ЕИСК препоръчва приемане на допълнителни законодателни мерки за стандартите на бордовите екипажи на морските и речните плавателни съдове с цел гарантиране на качество и безопасност.

1.14.2 ЕИСК препоръчва по-добро и по-строго използване на схемите от Насоките за държавни помощи (НДП) в корабоплаването, като се укрепва връзката между отпускането на държавни субсидии или освобождаването от данъци, от една страна, и гаранциите за заетост и задълженията за обучение, от друга страна.

1.14.3 ЕИСК счита, че институциите на ЕС и Европейската агенция за авиационна безопасност (EASA) трябва да активизират сътрудничеството със заинтересованите страни за постигане на ориентирани към безопасността и научнообосновани правила за намаляване на полетното време на летателните екипажи.

1.14.4 ЕИСК препоръчва специфично за всеки сектор законодателство в областта на здравеопазването и безопасността за различните видове транспорт, тъй като общото законодателство на ЕС в тази сфера често не отчита специфичните условия в транспортния сектор.

1.14.5 ЕИСК е на мнение, че е необходимо подходящо законодателство, за да се избегне „делокализацията“ на трудовите договори.

⁽¹⁾ Виж също съображение 17 заедно с член 4, параграф 5 и член 4, параграф 6 от Регламент 1370/2007 на ЕС относно обществения пътнически железопътен и автомобилен транспорт.

1.15 ЕИСК горещо подкрепя социалния диалог. На равнище ЕС различните секторни комитети за социален диалог трябва да играят по-важна роля за оценката на социалното въздействие на предложенията на Комисията на ранен етап и да правят бележки и предложения за различните видове транспорт.

1.15.1 ЕИСК препоръчва Европейската комисия, чрез ГД „Мобилност и транспорт“, да си сътрудничи по-ефективно със секторните комитети за социален диалог и да вземе под внимание опита на социалните партньори на най-ранен етап.

1.16 ЕИСК смята, че европейските институции и европейските социални партньори не разполагат с достатъчно статистически данни и сравнителни анализи относно заетостта и условията на труд в различните видове транспорт. Ето защо ЕИСК подкрепя създаването на Обсерватория по социалните въпроси, заетостта и обучението в транспортния сектор, която да предоставя съществена информация за по-доброто оценяване и да изготвя последваща оценка на социалното въздействие от мерките на транспортната политика, за да се окаже подкрепа на европейските социални партньори в секторния социален диалог в ЕС.

2. Транспортният сектор е важен източник на заетост за Европейския съюз

2.1 От количествена гледна точка заетостта в транспортния пазар е значителна – около 9,2 млн. работници, което е 4,4 % от общата работна сила на ЕС през 2007 г. Тези цифри включват заетите лица по цялата верига, в туристически агенции/туроператори и в областта на спомагателните транспортни услуги като обработката на товари, съхранението и складирането.

2.2 В различните видове транспорт работят около 2,9 млн. работници в автомобилния товарен транспорт; 1,9 млн. в автомобилния пътнически транспорт; 864 000 в железопътния транспорт; 43 400 по вътрешните водни пътища; 184 000 в морския транспорт и 409 000 в авиацията. В транспортните помощни служби работят около 2,3 млн. работници⁽²⁾.

2.3 Между 2004 и 2007 г. общият брой на транспортните работници е нараствал непрекъснато – от 8,6 до 9,2 млн. работници в 27-те държави-членки на ЕС. Увеличението се наблюдава основно в секторите на автомобилния превоз на товари и пътници и на спомагателните услуги. Заетостта в железопътния сектор рязко намаля със 117 000 работници – от 981 848 работници през 2004 г. на 864 000 през 2007 г.⁽³⁾

2.4 Заетостта в транспорта беше силно засегната от икономическата криза през 2008 и 2009 г., особено в сектора на товарните превози.

2.5 Бъдещите тенденции в заетостта в транспортната сфера зависят от редица фактори, като развитието на търговията и икономическите дейности, застаряването на населението и моделите на мобилност на хората, развитието на технологиите, наличността и цените на енергията, мерките за постигане на устойчив транспорт (смяна на видовете транспорт, т.е. използване

на обществения транспорт вместо на личния автомобил, избягване на ползването на транспорт)⁽⁴⁾, алтернативни транспортни средства като например велосипед⁽⁵⁾.

3. Характеристики на заетостта в транспортния сектор: ниска привлекателност – проблем за бъдещето

3.1 Транспортният сектор не се ползва с безупречна репутация като сектор на заетост, а работните места в него се смятат по-скоро за непривлекателни. Секторните анализи, осъществени от Европейската фондация за подобряване условията на труд и живот в рамките на изследванията на условията на труд в ЕС през 2000 и 2005 г., потвърдиха, че транспортният сектор е сред най-неблагоприятните сектори от гледна точка на условията на труд.

3.2 Показателите, които бяха оценени като по-неблагоприятни в 3-то проучване през 2000 г., са: условията на средата, ергономията, нестандартното работно време, дългото работно време, високите изисквания на работните места, липсата на контрол на работата, неквалифицираният труд, слабата гъвкавост на задачите, дискриминацията.

3.3 Показателите в 4-тото проучване през 2005 г. (само за сухоzemния транспорт) бяха: работното време, нестандартното работно време, балансът между работно време и семейните/социалните ангажименти, контрол на работата, квалифицираният труд, насилието, стресът, мускулно-скелетните проблеми⁽⁶⁾.

3.4 По-голямата част от работата в областта на транспорта включва мобилност (шофьори, пилоти, бордови екипаж на отделните сектори) или се отнася до работни места, пряко свързани с трафика, като например управлението на транспорта. „Водачите и операторите на мобилно оборудване представляват най-голям дял на заетите лица в ЕС (45 % през 2006 г.)“⁽⁷⁾. Редовните, а често и много дългите отсъствия от дома, в допълнение към редовната работа на смени, са в ущърб на нарастващите изисквания на работниците за по-добър баланс между професионалния и личния им живот. Освен това в повечето от тези професии и занимания заплащането е ниско.

3.4.1 ЕИСК смята, че не бива да се търпят дискомфортни условия за почивка, а, напротив, във всички случаи да се търсят задоволителни условия за почивка на персонала във всички транспортни сектори.

3.5 В сектора до голяма степен доминират мъжете и той е сред секторите с най-висока сегрегация по пол, тъй като в него работят едва 21,1 % жени (в наземния транспорт мъжете са 82,2 %). Проучванията показват, че увеличаването на заетостта на жените често води до подобряване на условията на труд и за двата пола.

⁽⁴⁾ В проучването относно „Инвестиране в бъдещи работни места и умения“, поръчано от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, се анализират някои сценарии.

⁽⁵⁾ Проучване на TRANSVISION въз основа на сценарий (развитие на транспорта до 2050 г.) без предварителни оценки за развитието на заетостта http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf.

⁽⁶⁾ 3-то и 4-то проучване относно условията на труд в ЕС, проведено от Европейската фондация за подобряване условията на труд и живот, секторни анализи за 2002 и 2009 г., <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/index.htm>.

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия № 2.

⁽²⁾ Статистически наръчник на ГД „Мобилност и транспорт“.

⁽³⁾ Статистически наръчник на ГД „Енергетика и транспорт“ за 2006, 2007/2008, 2009 и 2010 г.

3.6 Транспортът **основателно** се счита за **опасна дейност**. Оперативната безопасност и безопасността на труда са тясно свързани, по-специално при водачите. Фаталните злополуки също са проблем за работниците по поддръжката (например поддръжка в железопътния сектор): влакови маневри и аварии на борда на кораби. Освен това съществува и проблемът с насилието и физическите нападения (кражба на товари в автомобилния транспорт, физически нападения в обществения транспорт по пътищата и железниците, и дори пиратство в сектора на морския транспорт).

3.7 **Демографският модел** в транспорта е тревожен. Средната възраст на работещите в транспорта е висока. Много от тях ще се пенсионират през следващите 10–20 години. Едва 17,5 % от работната ръка в сектора са във възрастовата група от 15 до 29 години, а 57,5 % – между 30 и 49 години (2006) ⁽⁸⁾.

3.8 В много сектори вече се забелязва **сериозен недостиг на работна ръка**, по-специално за мобилни работни места. С оглед на застаряването на населението в Европа и конкуренцията между секторите и предприятията за привличане на (млади) работници, това ще предизвика сериозни проблеми в транспортния сектор в бъдеще. Привлекателността трябва да бъде увеличена чрез осигуряване на привлекателно обучение, възможности за професионално развитие в рамките на един и същ сектор и подобряване на условията на труд. Транспортният сектор трябва да се стреми да отговори на нуждите на младите работници и жените за по-добър баланс между работата и личния живот. Жените биха могли да бъдат по-добре интегрирани в сектора на транспорта чрез положителни действия, които изискват най-малкото нова санитарна инфраструктура, съблекални и квартири и по-разумна оценка на продължителното работно време, на стреса и умората, свързани с всеки вид транспорт.

4. Квалификация и обучение, но също и възможности за кариера

4.1 Служителите със средно ниво на квалификация заемат най-голям дял в транспортния и логистичния сектор. В ЕС те възлизат на 58 %. Ниско квалифицираните работници представляват 28 % от работещите в ЕС като цяло. В новите държави-членки квалификационното равнище е по-високо – 81 % от транспортните работници имат средно ниво на квалификация и само 7 % са ниско квалифицирани. 14 % от всички европейски служители в транспортния и логистичния сектор имат висше образование (2006 г.). „Въпреки това, предвид промените от 2000 до 2006 г., може да се забележи, че изискванията за квалификация се покачват в целия сектор. Целът на хората с ниска квалификация намалява при всяка професия.“ ⁽⁹⁾

4.2 Развитие на технологиите и по-широкото използване на ИКТ във всички сектори на транспорта изискват по-високо образование и повече продължаващо обучение. Ученето през целия живот не е от голямо значение за повечето служители в транспортните професии със средно и ниско ниво на образование. Един по-ориентиран към потребителя подход изисква умения, които преди това не са били част от основен курс на

обучение в по-технически ориентирани транспортни професии. Например оперативната безопасност, безопасността на труда и „еко-шофирането“ изискват продължаващо обучение.

4.3 Демографското развитие и неблагоприятната възрастова структура в транспортния сектор изискват – освен нови концепции за организацията на труда – и повече инвестиции в адаптираното продължаващо обучение за застаряващата работна сила. По-конкретно работата на водача е занимание, което често не може да продължи до пенсионна възраст поради професионални заболявания.

4.4 Предоставянето на атрактивно обучение и по-добри възможности за професионално развитие в рамките на сектора и/или дружествата са важни пътища за привличане на млади хора в областта на транспорта. Например в морския сектор трябва да се насърчава преминаването от моряшки към офицерски длъжности. Шофьори на автобуси в обществен транспорт трябва да имат по-добри възможности за преминаване към позиции, свързани с планирането на трафика или ръководенето на екип. Обучението трябва да се разглежда като инвестиция в бъдещето.

5. Условия на труд – мобилните работници в транспорта са... мобилни

5.1 Основен проблем, възникнал в областта на транспорта със създаването на вътрешния транспортен пазар и дерегулацията на транспорта – по дефиниция – е високата мобилност на транспортните работници, която улеснява делокализацията на работните места в транспорта и социалните дъмпингови практики в по-висока степен, отколкото в други сектори. Не се отделя достатъчно внимание на социалното законодателство, съпътстващите социални мерки и мерките за борба с и избягване на социалните дъмпингови практики.

5.2 Свободата на установяване и отворените транспортни пазари често се използват, например при вътрешния воден, автомобилен или морски транспорт, за създаване на дружества в страни от ЕС с по-ниски разходи за труд, по-ниски вноски за социално осигуряване и/или с данъчни предимства, без да се предоставят услуги във въпросните страни. Те използват социалните различия и разликите в трудовото възнаграждение между страните като конкурентно предимство. Това води до трудности в проследяването на трудовите договори, в гарантирането на социалноосигурителните схеми и в контролирането и прилагането на нормите за безопасност и здравна защита. За да се избегне социалният дъмпинг, е необходимо да се гарантира, че се прилага принципът на приемащата страна, което означава прилагане на социалните условия на страната, в която се извършва услугата.

5.3 Дискусията за устойчивия транспорт и интернализацията на външните (екологични) разходи поставя на дневен ред въпроса за справедливата цена на транспорта. Справедливата цена на транспорта следва обаче да включва справедлива цена за качеството на заетостта в сектора. Това е от основно значение за:

— качествените услуги;

— безопасността;

— привлекателността на транспортния сектор.

⁽⁸⁾ Вж. проучването относно „Инвестиране в бъдещи работни места и умения – предварителни сценарии, предположения и опции“, поръчано от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия № 5.

5.4 Чрез регулаторни мерки и социален диалог следва да се гарантира справедлива социална цена за качествена заетост в транспорта.

5.5 Пътниците в общественя пътнически транспорт и в частния пътнически транспорт също изискват качествени услуги, сигурни пътувания и защита от агресия и насилие.

6. Дейности на Комисията относно социалната сфера на транспорта

6.1 В съобщението от 2006 г. „За Европа в движение“ Комисията формулира по следния начин една от целите на транспортната политика на ЕС: „В социалната сфера политиката на ЕС насърчава подобряването на качеството на заетостта и повишаването на квалификацията за европейските транспортни работници“⁽¹⁰⁾.

6.2 В оценката на изпълнението на Общата транспортна политика⁽¹¹⁾, по-специално задача 1.6 „Социални аспекти“, се изброяват законодателните инициативи на Комисията и на документите за политиката в социалната сфера на транспорта. Те отчасти се основават на преговорите и инициативите на европейските социални партньори. В доклада обаче се посочва, че оценката е трудна поради липса на данни или защото мерките са били въведени неотдавна и все още не са довели до резултати.

6.3 Може да се направят следните заключения:

6.3.1 В изследванията на Комисията относно оценката на въздействието се отдава приоритет на икономическото оценяване и се обръща малко внимание на оценките на социалното въздействие на общностните инициативи. Трудно е да се промени положението след осъществяването на промени.

6.3.2 Комисията следва внимателно да анализира предварително социалните последици от предложенията си и да предложи съпътстващи социални мерки, когато се правят предложения за по-нататъшна либерализация на транспортния пазар.

6.3.3 Липсват надеждни европейски данни и информация за пазара на труда в транспорта и за реалните условия на труд в различните транспортни отрасли, а статистическата информация за заетостта на Статистическата класификация на икономически дейности в Европейските общности (NACE) е твърде обща, за да се анализират правилно различните сектори; малкото сравнителни проучвания относно някои аспекти на сектора посочват спешната нужда от създаването на социална обсерватория в транспорта, която да има системен достъп до данните на инспекциите по труда в държавите-членки.

6.3.4 Все още има нужда от по-нататъшни законодателни инициативи, за да се решат съществуващите проблеми. Тясното сътрудничество в рамките на социалния диалог по сектори в ЕС е от основно значение и Комисията във всеки отделен случай следва да оценява и да използва експертния опит от социалния диалог и включва социалните партньори на по-ранен етап.

7. Възможности за заетост, нуждите от обучение и условията на труд в различните транспортни сектори

7.1 Пътнотранспортен сектор

7.1.1 Секторът изпитва все повече трудности при набирането на шофьори. Това е най-голямото предизвикателство пред сектора на автомобилния транспорт. Не може да се пренебрегне фактът, че това е резултат от условията, в които водачите и секторът се налага да работят. За водачите високото работно напрежение, неудобното работно време и възнаграждението, по-ниско от средното, правят пътнотранспортния сектор непривлекателен в социално отношение. От друга страна, операторите – особено на малките и средни предприятия – трябва да се справят в среда с жестока вътрешносекторна конкуренция, към която трябва да се добави и влиянието на външни фактори като икономическата криза и високите цени на горивата.

7.1.2 Директива 2003/59/ЕО въвежда задължително начално и продължаващо обучение на професионалните шофьори. Директивата влезе в сила през септември 2009 г. за превоза на пътници, а през септември 2010 г. – за превоза на товари. Целта е не само подобряване на безопасността по пътищата, но и повишаване на качеството на професията. Това е добър пример за регулаторни мерки, които ще имат положителен ефект върху статута на водача и в крайна сметка ще направят професията по-привлекателна, особено защото същественият технологичен напредък в този сектор изисква висококвалифицирани професионални водачи. Въпреки това всичко вече зависи от изпълнението на директивата от страна на държавите-членки. Предизвикателството се състои в създаване на достатъчно, висококачествено обучение, качествена програма за обучение и финансиране на началното и продължаващото обучение. Що се отнася до последното, в някои практики водачът е принуден да поеме разходите за първоначално и/или продължаващо обучение, а в средносрочен план това ще утежни проблемите с наемането на работници в сектора.

7.1.3 Пътнотранспортният сектор разполага със свое социално законодателство. Главният проблем е неизпълнението на нормативните актове относно работата, кормуването и времето за почивка, въпреки че законодателството е подобро и се извършват повече проверки. Същото се отнася и за прилагането на Директивата относно командироването на работници от автомобилния транспорт, ангажирани в каботажни услуги.

7.1.4 Законодателството на ЕС в областта на автомобилния транспорт трябва да се прилага без изключение в целия сектор, като осигурява равни условия за лоялна конкуренция, безопасност на движението, здравословни и безопасни условия на труд.

7.1.5 Създателите на политики от ЕС трябва да вземат мерки, които да водят до истинско устойчиво развитие в сектора – стимули за операторите да инвестират в нови паркове и технологии; по-добър капацитет в държавите-членки за прилагане на законодателството в областта на автомобилния транспорт; вземане на мерки с цел професията „водач на товарно МПС“ да стане висококвалифицирана, което автоматично ще доведе до подобряване на имиджа на професията.

⁽¹⁰⁾ Съобщение „За Европа в движение“, COM(2006) 314, стр. 3.

⁽¹¹⁾ Оценка на общата транспортна политика (ОТП) от 2000 до 2008 г. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm.

7.1.6 Подобряване на пътната инфраструктура, по-специално осигуряване на безопасни и достъпни места за паркиране и съоръжения за почивка; част от приходите, получени от „евровинетката“, биха могли да се използват за подобряване на качеството на местата за паркиране и съоръженията за почивка – това ще бъде от полза както за предприятията (безопасност на товара), така и професионалните водачи.

7.1.7 Създаването на Европейска агенция за безопасност на движението по пътищата с цел изпълнение на горепосочените задачи и изисквания ⁽¹²⁾.

7.2 Градски и обществен транспорт

7.2.1 В ЕС около 1 млн. работници са заети в обществения градски транспорт (по данни на Международната асоциация за обществен транспорт – UITP). В зависимост от политиките за насърчаване на обществения транспорт в агломерациите, градовете и селските райони, съществуват потенциално високи възможности за заетост.

7.2.2 Въпреки това местният обществен транспорт също е изправен пред проблеми с наемането, а общественият транспорт се сблъсква с проблема със застаряването на работната сила. Повечето работещи в обществения транспорт са шофьори. Добрите условия на труд, по-добрият баланс между работата и личния живот и възможностите за кариера са елементи, които ще привлекат жените и младите хора в сектора.

7.2.3 Директива 2003/59/ЕО за обучението на водачите се прилага за обществения автобусен транспорт.

7.2.4 Освен финансирането, сериозно предизвикателство за обществения транспорт е предоставянето на качествени услуги. Връзката между качеството на работното място (добри условия на труд) и качеството на услугите е предмет на секторния социален диалог в ЕС.

7.2.5 Освен това насилието и агресията представляват сериозен проблем в обществения пътнически транспорт. Политика, основана на нулева толерантност срещу насилието, предпазва пътниците и работниците и прави обществения транспорт по-привлекателен.

7.3 Железопътен транспорт

7.3.1 В железопътния сектор протича процес на непрекъснато реструктуриране с повишаване на производителността и намаляване на заетостта, например на персонала в търговските обекти на гарите, на бордовия персонал в регионалния пътнически транспорт, намаляване на употребата на трудоемки отделни вагони и заместването им с по-малко трудоемки влакови композиции. Новите технологии като ERTMS или автоматичните системи за маневриране са технологии за рационализиране на труда, които засягат основно персонала за контрол на трафика или за маневриране. За разлика от сегашната тенденция, насърчаването на превоз чрез отделни вагони представлява надеждна екологична алтернатива на пътният транспорт и генерира заетост ⁽¹³⁾.

7.3.2 Новопостъпващите участници на пазара на железопътните товарни превози се концентрират върху ниско трудоемки пълни железопътни услуги, а инвестирането в развитието на нови инфраструктури и подобряването на съществуващите мрежи ще доведе до създаване на нови работни места в сферата на поддържащите услуги за тези нови инфраструктури.

7.3.3 Възможностите за работа в този случай, дължащи се на разрастване на железопътния транспорт или на смяна на видовете транспорт, ще облагодетелстват не само шофьорите. Въпреки това железопътният сектор също е изправен пред проблеми с наемането на висшисти (инженери) и дружествата страдат от неблагоприятната демографска структура.

7.3.4 Потребности от обучение:

— Повишеният трансграничен трафик изисква по-голямо включване на обучението в националните разпоредби за безопасност и в езиковите умения за водачите и бордовия персонал.

— Високата степен на безопасност и високото качество на услугите трябва да бъдат гарантирани чрез сертифицирането на бордовия персонал.

— Въвеждането на нови технологии като ERTMS променя профила на водачите и персонала за управление на полетите, увеличавайки нуждата от обучение по ИТ.

— Тенденцията за ползване на поливалентни умения в товарния ЖП транспорт изисква определянето на нови професии и подходящи курсове за обучение.

— Реструктурирането на сектора върви ръка за ръка с множество участници и нови посредници. Ще бъдат необходими повече служители на административно управленско ниво. Постепенното застаряване на наличния железопътен персонал и увеличаването на проблемите с набирането на нов изискват разработването на програми за подходящо обучение и за обучение през целия живот за различните възрастови групи работници и служители.

7.3.5 Условия на труд:

— Постоянният натиск за увеличаване на производителността и за съкращаване на разходите в този сектор води до влошаване на условията на труд и до разделяне на работната сила на две категории. С отварянето на пазарите и увеличаването на трансграничните услуги е необходимо наблюдение и прилагане на време за работа и почивка, както и на квалификационни степени на машинистите.

7.4 Вътрешен воден транспорт (ВВТ)

7.4.1 Вътрешният воден транспорт се счита за екологичен вид транспорт, чийто потенциал все още не се използва достатъчно. Въпреки това в момента нивото на водата на главните реки намалява, а това е голямо предизвикателство за сектора. Търсят се нови концепции за плавателни съдове, както и нови системи за доставка (плаващи запаси).

⁽¹²⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 94.

⁽¹³⁾ ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 92.

7.4.2 Съществува сериозен недостиг на работна ръка във ВВТ (по реките Рейн и Дунав) в товарния и пътническия транспорт. По-младото поколение не се интересува от този сектор поради неблагоприятния баланс между работата и семейния живот, дългите работни часове и непривлекателните условия на труд (по-специално продължителни периоди далеч от дома). Липсата на реални законодателни действия/регулаторна рамка води до преместване в страни, които използват данъчните различия между държавите и по-неизгодните социални условия и разликите в заплатите, за да извличат конкурентни предимства, например в рамките на ЕС – Малта и Кипър.

7.4.3 Тези проблеми се решават чрез социален диалог и на равнище ЕС чрез няколко инициативи:

- PLATINA = платформа за действие на NAIADES – няколко работни пакета са предназначени за решаване на проблемите в сектора;
- Jobs and skills („работа и умения“) = работен пакет на ЕС, за да стане секторът по-привлекателен;
- EDINNA (Образование във вътрешното корабоплаване) = беше създадена европейска платформа за всички центрове за обучение;
- Продължава работата по хармонизиране на професиите в ЕС (капитани и моряци) – това ще бъде формална основа за единни минимални стандарти за обучение по ВВТ в ЕС;
- Продължава работата по STCIN = европейски стандарти за обучение и сертифициране по вътрешно корабоплаване;

7.4.4 В CCNR (Централна комисия за корабоплаването по река Рейн) функционира като център за информация за ВВТ в Европа и в сътрудничество с Европейската комисия хармонизира сертификат за капитани на плавателни съдове чрез система за взаимно признаване. Европейската комисия поръча на CCNR да провежда и публикува на всеки шест месеца наблюдения относно пазара, със съответните социални и икономически данни, за да има налична достоверна информация. В сътрудничество с CCNR се провеждат изследвания и се разработва единна идентификационна система – тя не само ще съдържа сведения за самоличността на работещите, но и ще наблюдава/картотекира работното, почивното и свободното време и образованието/обучението/сертификацията.

7.5 Въздушен транспорт

7.5.1 Авиацията е важна за икономиката на ЕС услуга и нейното продължаване е ядрото на подкрепата за социалното сближаване и регионалното развитие. Конкурентоспособността на сектора на въздушния транспорт в ЕС може да бъде засилена в международен план с помощта на всички предимства, предоставени от европейския социален модел. Предприятията следва да гарантират правилното прилагане на общностното и националното социално законодателство и на колективните споразумения, за да се защити заетостта и да се избегне социалният дмпинг. Трябва да бъдат положени специални усилия социалният диалог да се извършва в авиокомпанията и на национално равнище с цел намиране на решения за справяне с текущите предизвикателства на гражданското въздухоплаване.

7.5.2 За да се осигури безопасност, сигурност, ефективност и качество на обслужването в духа на задълженията за обществени услуги, е необходима атмосфера на доверие, отговорност и сътрудничество между работодателите и работниците и служителите на съответното равнище. Основната цел следва да бъде създаването на социално и екологично устойчив сектор на гражданско въздухоплаване.

7.5.3 Икономическият и социален комитет желае да се вземе предвид изпълнението на инициативата за Единно европейско небе, включително функционални блокове въздушно пространство и SESAR (изследване на управлението на въздушното движение в единното европейско небе), в която човешкият фактор и социалният диалог са от първостепенно значение за успеха на сектора. Държавите-членки следва да проведат сериозни консултации със социалните партньори и всички други заинтересовани страни, за да се вземат балансиран мерки за постигане на тези цели и да се избегнат допълнителни загуби на работни места ⁽¹⁴⁾.

7.5.4 Всички служители от въздухоплаването, и по-специално работниците за наземно обслужване, трябва да бъдат третирани еднакво благосклонно, както и другите европейски служители. Понастоящем това не е така – където има обяви за търгове, служителите трябва при всички случаи да се ползват например със защита при прехвърлянето на права.

7.5.5 ЕС трябва да подкрепя мерки за признаване и утвърждаване на квалификациите в сектора. Всички участници трябва да работят съвместно, включително чрез преговори, и да инвестират в професионалното обучение и квалификация. В един поетапен подход и чрез споразумения могат да се постигнат най-добрите стандарти на обучение на европейско равнище, така че да се определят по-специфични правила на всички други равнища и да се набележи по-нататъшната работа по валидирането на професионалното обучение и включването на други свързани с него страни (европейски институции, национални органи и др.).

7.5.6 И накрая, предвид гореказаното, от решаващо значение е безопасността на въздушния транспорт да остане най-важният приоритет в насочването на европейски законодателни действия. В този смисъл институциите на ЕС и Европейската агенция за авиационна безопасност би трябвало да се консултират със заинтересованите страни, за да определят изискванията за ограничаване на времето за полет и почивка на летателните екипажи, ориентирани към безопасността и научнообосновани правила, за да се намали умората поради дългото работно време, като се променят моделите на работа на смени и преходите между часовите пояси. Умората е заплаха за въздушната безопасност, защото води до намаляване на бдителността и ефективността. Тя е нормална реакция на много условия, свързани с въздухоплаването, поради недоспиването, работата на смени и продължителните периоди на работа.

7.6 Морски транспорт

7.6.1 Основният проблем в сектора на морския транспорт е дългосрочното намаляване на заетостта на морските лица в ЕС, както и свързаната с това загуба на европейско морско ноу-хау. Все още се използват „удобни флагове“ и евтини екипажи от развиващите се страни. В международната търговия с плавателни съдове, притежавани и контролирани от държави-членки на ЕС, преобладават екипажите, съставени почти изцяло от чужденци,

⁽¹⁴⁾ ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 50.

най-вече моряци. На проведената на 11 март 2010 г. конференция на ЕИСК на тема „Привлекателност на морските професии“ бяха разгледани всички причини за непривлекателността на морските професии, беше подчертана нуждата от подобряване на морското образование и беше насърчена дейността на ЕС в тази насока.

7.6.2 Секторът на морския транспорт се характеризира и със застаряваща работна сила. Задръжането на служители след възрастта за пенсиониране е причинено главно от настоящия недостиг на служители и от нежеланието на компаниите да повишават моряците в офицерски чинове.

7.6.3 Един проект, осъществен в рамките на Европейския социален диалог, доказва обаче, че проблемът не е липсата на млади обучаващи се лица в ЕС, готови да се посветят на морска кариера, а по-скоро липсата на възможности за работа и обучение на борда. Съществува ясна необходимост да се създаде среда, която да улеснява набирането и обучението на морските лица в ЕС и повишаването им от матроски в офицерски чин. Това може да се стимулира чрез по-добро и по-строго използване на схемите от Насоките за държавни помощи (НДП), по-специално чрез укрепване на връзката между отпускането на държавни субсидии или освобождаването от данъци, от една страна, и гаранциите за заетост и задълженията за обучение, от друга.

7.6.4 Корабопритежателите местват бизнеса си извън ЕС и инвестират все повече в центрове за обучение и морски академии в трети страни, особено в Далечния изток. Необходимо е да се разработи мрежа от институции за обучение и образование в Европа с цел създаване на системи за морско образование, които да отразяват и да се адаптират към нововъзникващите потребности от умения. Що се отнася по-специално до последния аспект, има голямо основание да се търсят по-гъвкави и смесени видове обучение за началното образование и за ученето през целия живот. Образователната система и пазарът на труда трябва да отговарят на необходимостта от по-гъвкава кариера (преминаване от морето към земята или обратно), включително управленчески, търговски и бизнес модули на образование и обучение във върховите специфични за отделните сектори умения.

7.6.5 Що се отнася до условията на труд, проблемите произтичат от недългата продължителност на заемане на работните места, от нарастващото ползване на услугите на „агенции за набиране на персонал“ и от липсата на пряка връзка с корабните компании (или, ако има такава, тя е много далечна). Условията на труд и живот на борда често са лоши, настаняването – некомфортно, особено за жените и кадетите, липсват и средства за комуникация. Освен това, неподходящите нива на попълване на екипажите повишават умората и излагат на риск безопасната експлоатация на плавателните съдове. Проблемът с пиратството и криминализирането на морските лица допринесе за влошаването на имиджа на сектора, както и до намаляване на желанието на хората да изберат морската кариера.

7.6.6 ЕИСК препоръчва в морските транспортни връзки между европейския континент и островите, както и между островите, да бъдат засилени задълженията за обществена

услуга, за да се даде тласък на икономическото, социалното и териториалното сближаване, без обаче регламентирането на държавните помощи да бъде в ущърб на предоставянето на услугите от общ икономически интерес.

7.6.7 Биха могли да се предприемат някои спешни и по-нататъшни инициативи, като например:

— да се проучи осъществимостта на нова инициатива на Общността, обхващаща вътрешната търговия в ЕС под формата на преработено законодателно предложение относно условията на попълване на екипажите;

— да се проучи осъществимостта на евентуално преразглеждане на НДП чрез премахване на „вратичките“, за да се гарантира, че парите на данъкоплатците в ЕС са изхарчени преди всичко за подпомагане на заетостта на морските лица в ЕС, тяхното обучение и включване в цялото социално законодателство, от което в момента са изключени;

— ратифициране на Морската трудова конвенция (МТК) на МОТ от 2006 г. и изпълнението ѝ чрез ефективен държавен пристанищен контрол;

— въвеждане на единна и последователна методология на ЕС за събиране на данни за заетостта на морските лица.

7.7 Пристанищен сектор

7.7.1 Както и в други транспортни сектори, анализите на заетостта в пристанищния сектор също се характеризират с липса на статистически и количествени данни. Признавайки този проблем, ГД „Мобилност и транспорт“ наскоро поръча проучване на заетостта в пристанищата. Това обаче може да се окаже недостатъчно за запълване на празнината по систематичен начин и както Евростат, така и държавите-членки, следва да бъдат поканени да участват в тази дейност. Даването на определение за пристанищен работник е основен проблем. В исторически план пристанищният работник е бил хамалин, т.е. извършвал е товарене и разтоварване на кораби със своята физическа сила, но превозите в контейнери и технологичните подобрения доведоха до диверсификация на пристанищната работа, което затруднява намирането на определение. Това се усложнява допълнително от факта, че все повече и повече логистични работници действат в рамките на пристанищната зона, но често работят в много различни условия. Според ЕИСК наложеното отгоре либерализиране на пристанищните услуги е неприемливо.

7.7.2 Потребности от обучение: разпоредбите и изискванията относно обучението на пристанищните работници варират в цяла Европа, като някои държави са разработили екстензивни системи за обучение, а в други то е твърде недостатъчно. Повечето най-големи компании са разработили свои собствени схеми за обучение, а най-големите пристанища имат свои собствени центрове за обучение. Въпреки това малките предприятия и малките пристанища страдат от липса на подходящо обучение с отрицателни последици за безопасността. Голямо предизвикателство за обучението на пристанищата е необходимостта съществуващите схеми да бъдат адаптирани към бързото развитие на технологиите и дори да ги изпреварват.

7.7.3 Следва да се обмисли създаването на обща рамка за обучение, за да може да се посочат елементи и модули, които следва да бъдат налице във всяка програма за обучение, и да се позволи на страни с по-малко ефективни схеми да подобрят своите програми за обучение. Като цяло, повече обучение е необходимо, за да се подобри конкурентоспособността на пристанищата на ЕС и за да се превърнат в безопасни работни места. Друг фактор е връзката между обучението и по-добрите работни места: пристанищните работници са професионални работници и разпоредбите относно обучението трябва да бъдат замислени по такъв начин, че да се гарантира професионалният път на работниците и да им се позволи да трупат множество умения. Обучението в пристанищния сектор следва да се управлява съвместно от социалните партньори и публичните власти, както вече се прави в редица пристанища.

7.7.4 Условия на труд: безопасността все още е основен проблем в пристанищата, особено по отношение на контейнерите. Отчитането на злополуките трябва да се подобри, да се

включват по-добри и по-подробни данни за тях (причини, место-произшествия и др.). Отчитането на злополуките следва да бъдат стандартизирано в целия ЕС (да се приеме общо определение за злополука и т.н.).

7.7.5 Неспазването на законодателството относно здравословните и безопасни условия на труд е друг проблем. В момента няма специфично законодателство на ЕС по здравословните и безопасни условия на труд в пристанищата и се прилага общата рамкова директива. Необходимостта от въвеждане на специфично за сектора регулиране в тази област следва да се прецени внимателно. Освен това подобряването на условията на труд в пристанищата трябва да се постига чрез подобряване на социалния диалог на местно, национално и европейско равнище. В конкретния контекст на индустриалните промени (например приватизация на пристанища) този диалог трябва да доведе до договорени решения, насочени към предотвратяването на неблагоприятните последици за условията на труд.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и планиране в областта на ТЕМ-Т“ (проучвателно становище по искане на предстоящото полско председателство)

(2011/С 248/05)

Докладчик: г-н KRAWCZYK

На 30 ноември 2010 г. предстоящото полско председателство на Европейския съюз реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и планиране в областта на ТЕМ-Т“

(проучвателно становище).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 154 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК винаги е подкрепял програмата за трансевропейските транспортни мрежи и отново потвърждава подкрепата си за тази програма. Въпреки това Комитетът отбелязва, че разширена Европа има нараснали нужди в областта на транспортната инфраструктура и че е необходимо да се помисли за адаптиране на съществуващата политика и инструменти за изпълнението ѝ с оглед на предстоящите предизвикателства.

1.2 Според Комитета крайната цел е създаването на транспортна политика, която, след като бъде изпълнена, ще допринесе за постигането на социално и икономическо сближаване, съчетавайки амбициите за икономически растеж под формата на увеличен транспорт (според Комисията пътното движение ще се увеличи с около 20 % между 2005 и 2020 г.), сближаване, създаване на работни места и устойчиво развитие, с ограничените финансови средства.

1.3 Но на практика Комитетът е принуден да направи заключението, че за съжаление само малка част от 92-та проекта, избрани по линия на поканата за представяне на предложения от 2007 г., отправена в рамките на средносрочния преглед на многогодишната програма за 2007-2013 г., за които бяха отпуснати приблизително две трети от общия бюджет за ТЕМ-Т (5,3 милиарда от общо 8 милиарда евро), се намира на територията на новите държави-членки.

1.4 Комитетът би искал да подчертае, че ако целта на ЕС е да създаде реален интегриран единен транспортен пазар в Европа и да продължи провеждането на политиката на сближаване, ще се наложи да се направи радикална промяна в избора на мрежи. Държавите-членки следва да предложат мрежи за ТЕМ-Т въз основа на ясни критерии, съставени от Комисията.

1.5 По повод на настоящата зависимост на транспортния сектор от изкопаемите горива, Комитетът препоръчва в

бъдещата транспортна политика да залегнат следните четири основни цели:

- насърчаване на видовете транспорт с ниски емисии на въглероден диоксид;
- енергийна ефективност;
- сигурност, комплексност и независимост на доставките; и
- намаляване на задръстванията по пътищата.

1.6 Във връзка с това Комитетът съветва да се подбират най-екологичните и най-добрите възобновяеми горива, да се намалят емисиите на въглероден диоксид, да се използват възможностите за комодалност и да се въведе концепцията за интернализация на външните разходи за всички видове транспорт. ЕИСК изразява загриженост относно финансовите ограничения във връзка с проектите по линия на ТЕМ-Т на европейско равнище, които могат да отслабят стимулите за участие на държавите-членки в тези проекти. По този повод ЕИСК се позовава на свои становища, в които се посочва, че следва да се изследват нови източници за публични приходи⁽¹⁾.

1.7 Освен това ЕИСК препоръчва към публично-частните партньорства (ПЧП) да се пристъпва внимателно и селективно, когато става дума за финансиране на ТЕМ-Т, като се взимат предвид различните степени на опитност на държавите-членки по отношение на използването на тези партньорства и се отчита необходимостта от мобилизиране на финансови инструменти на

⁽¹⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 57-64 (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо възстановяване: текущо състояние и конкретни инициативи“ и ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 99-107 (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаването на единно европейско железопътно пространство“ и „Съобщение на Комисията относно изграждането на единно европейско железопътно пространство“.

ЕС (напр. структурните и кохезионните фондове, трансевропейските мрежи и Европейската инвестиционна банка), като част от една съгласувана стратегия на финансиране, обединяваща средствата, отпускани от ЕС, от отделните държави и от публичните и частните източници. За да се даде възможност на публичните власти да участват в ПЧП, ЕИСК се позовава на становището си, в което заявява, че следва да бъде преработено определението за ПЧП в процедурите на Евростат за публичните задължения⁽²⁾.

1.8 Комитетът препоръчва при преразглеждането на насоките за ТЕМ-Т също така да се отчете наличието на проблематични пунктове и на „липсващи инфраструктурни връзки“, така че да се насърчи развитието на балансирана транспортна инфраструктура във всички части на Съюза, особено в източната му част, за да може да се постигне социално и икономическо сближаване. Във връзка с това ЕИСК приветства Бялата книга на Комисията „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“, в която този конкретен въпрос се разглежда със задълбочено внимание и се прави заключение относно конкретните дейности, които следва да се предприемат през следващите години.

1.9 Специално внимание следва да се отдели на така наречената политика на съседство, тоест на връзките на ЕС със севера, изтока и юга, като се акцентира преди всичко върху мрежата, а не върху отделни инфраструктурни проекти.

1.10 Комитетът предлага на базата на една предефинирана ТЕМ-Т да бъдат подписани „програмни договори“ между Европейския съюз и всяка държава-членка, определящи взаимните им ангажименти по отношение на финансирането и графика за изпълнение. Комитетът счита, че гражданското общество следва да участва в процеса на изготвянето на такива „програмни договори“, за да се подобри ефикасността на по-нататъшното изпълнение на договорените проекти.

1.11 Според Комитета, на устойчивото развитие на транспортната политика на ЕС може да се окаже значителна подкрепа чрез действието на структури за социален диалог и/или за диалог между заинтересованите страни в трансевропейските транспортни коридори, които вече функционират или са в процес на изграждане. ЕИСК призовава за подновяване на действието на този вид структури.

1.12 Комитетът препоръчва да се изясни какво се има предвид под понятието „устойчивост“. Според Комитета, освен решаващ принос за икономическия растеж, това понятие включва както екологични цели като опазването на климата, ограничаването на шумозамърсяването и на замърсяването на въздуха, и опазването на ресурсите, така и социални въпроси в областта на транспорта като правата на служителите, работните условия, достъпа до обществения транспорт на поносима цена за всички граждани, включително по-възрастните хора и хората с увреждания, като се отчетат тяхното право на мобилност и равният достъп до съоръжения и информация. В концепцията следва да намери място и политиката на съседство от гледна точка на развитието на транспортната инфраструктура.

1.13 Комитетът смята, че стратегия, основаваща се на иновации, стимули и инфраструктура (наречена „стратегията на трите „i“ поради това, че в романските езици всяка от трите думи започва с тази буква – бел. прев.), е най-разходоэффективният начин за постигане на устойчиво развитие.

1.14 В рамките на устойчивото развитие на транспортната политика на ЕС и на планирането за целите на ТЕМ-Т Комитетът препоръчва да се предприеме анализ на възможностите за премахване на неоснователно съществуващите препятствия пред различните видове транспорт, за да се използва напълно техният капацитет. Би следвало да се подкрепи по-доброто планиране на мобилността, така че да се насърчава поведение, съвместимо с устойчивото развитие. Предизвикателството е да се повлияе върху мобилността и интензивността на транспорта в нашите икономики.

1.15 Комитетът напълно подкрепя подхода на Комисията, представен в Бялата книга, относно необходимостта от голяма европейска координация. За да се постигнат поставените амбициозни цели по отношение на развитието на ТЕМ-Т в условията на сериозни финансови ограничения, ще е необходима една много по-интегрирана европейска инфраструктурна политика, отличаваща се с правилна координация, като се започне от стратегическото планиране и се стигне до окончателното изпълнение на отделни проекти. Сега е моментът за постигане на резултати.

2. Въведение

2.1 В рамките на полското председателство на Съвета на Европейския съюз, което предстои през втората половина на 2011 г., ЕИСК бе сезиран да състави, наред с други теми, проучвателно становище на тема „Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и ТЕМ-Т“.

2.2 Отчитайки важността на темата, необходимостта да се съблюдава основното право на хората да се възползват от мобилността и отчитайки факта, че транспортният сектор генерира 10 % от благата на ЕС от гледна точка на БВП и осигурява над 10 милиона работни места, като в същото време непрекъснатото нарастване на мобилността поставя сериозни ограничения върху транспортните системи, което води до задръствания, произшествия и замърсяване, ЕИСК откликна на молбата на предстоящото полско председателство с голямо разбиране.

2.3 Европейската комисия изготви Бяла книга за транспорта, в която са описани плановите ѝ за следващото десетилетие, предвиждащи различна транспортна система до 2020 г., характеризираща се с Единно европейско транспортно пространство, отворени пазари, по-екологична инфраструктура и технологии с ниски въглеродни емисии.

2.4 ТЕМ-Т е важен елемент на тази нова транспортна система. Това е причината да се отделя толкова голямо внимание на преразглеждането на насоките на ЕС относно ТЕМ-Т.

2.5 Като част от преразглеждането на насоките за ТЕМ-Т Комисията предлага да се създаде т.нар. основна мрежа, разположена върху базисни, съгласувани и всеобхватни транспортни мрежи, и покриваща транспортните възли и стратегическите връзки.

⁽²⁾ ОВ С 51, 17.2.2011 г., стр. 59-66. (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“).

2.6 Комисията изтъква аргумента, че този гръбнак на бъдещата европейска интегрирана транспортна система би спомогнал за работата по отстраняване на упоритите проблеми по отношение на планирането във връзка с ТЕМ-Т. Налице е спешна необходимост от разрешаването на тези проблеми поради увеличеното пътно движение между държавите-членки, което се очаква да се удвои до 2020 г.

2.7 Пред ЕС стои предизвикателството да изготви политика, която, щом започне да се прилага, да съчетае амбициите за икономически растеж под формата на увеличен транспорт, сближаване и създаване на работни места с устойчивото развитие.

2.8 За да се отговори на това предизвикателство, е полезно да се проучат причините, поради които проекти, избрани в миналото, не са постигнали очаквания успех.

2.9 В по-широк смисъл Комитетът, отчитайки водещата роля на ТЕМ-Т за създаването на ефикасна транспортна политика и съгласувана инфраструктурна мрежа в Европейския съюз, изказва съгласие с Комисията относно значимостта на следните причини:

- днешната ТЕМ-Т се състои от сбор от недобре обвързани помежду си национални отсечки; трансграничните отсечки и проблематичните пунктове представляват липсващи инфраструктурни връзки в инфраструктурната мрежа;
- липсата на оперативно съвместими и съгласувани мрежи във всички държави-членки на Европейския съюз и особено в железопътния сектор и в прилагането на интелигентни транспортни системи за всички видове транспорт;
- практиката на държавите-членки да използват оперативни правила и стандарти въз основа на отдавнашни традиции и законодателство, която понижава ефективността на мащабните инвестиции в инфраструктурата. Комитетът предлага тези правила и стандарти да се определят на по-високо равнище на сигурност и качество;
- липсата на интермодална интеграция, например отсъствието на интегрирани физически мрежи и на добре функциониращи интермодални пунктове за трансбордиране, поражда недостатъчен капацитет по отношение на интермодалните транспортни операции;
- все още съществуващите несъответствия по отношение на развитието на транспортната инфраструктура между отделните държави-членки на ЕС;
- липсата на достатъчна степен на достъпност на транспорта в някои европейски региони.

2.10 За да се избегнат слабостите от миналото и да се извлече полза от наличието на една функционална, оперативно съвместима и интермодална ТЕМ-Т, трябва да се обърне внимание на следните ясно очертани основни въпроси, а именно: да се реализира висококачествена мрежа във всички държави-членки, като се отдели специално внимание на трансграничните мрежи, на проблематичните пунктове и възлите, като се улеснят комодалните операции чрез интегрирането на всички видове транспорт и се осигури безпроблемно функциониране

чрез хармонизиране на оперативните правила, които следва да гарантират високо равнище на сигурност и качество.

2.11 При гореописания подход ще се съблюдават и по-обширните цели на транспортната политика и ще се оказва подкрепа за ресурсната ефективност на Европа и за преодоляването на климатичните предизвикателства, пред които тя е изправена.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства факта, че Комисията работи по нова политика за трансевропейската транспортна мрежа, което ще даде възможност да се постигне социално и икономическо сближаване между всички региони на територията на ЕС, включително периферните, и единственият начин това да се реализира е чрез ефикасна транспортна инфраструктура, която да свързва регионите помежду им.

3.2 Отчитайки това обстоятелство, Комитетът е убеден, че развитието и поэтапното изграждане на трансевропейска мрежа, която да служи като инфраструктурна основа за стокообмена и за свободното движение на хора във вътрешния пазар, остава важна политическа цел на ЕС, която ще обедини западната и източната част на Съюза и по този начин ще допринесе за създаването на бъдещото Единно европейско транспортно пространство.

3.3 Най-скорошният официален документ във връзка с изпълнението на програмата ТЕМ-Т е Средносрочният преглед на многогодишната програма за ТЕМ-Т за 2007-2013 г., публикуван през октомври 2010 г. Той съдържа преглед на 92 проекта, които разполагат с приблизително две трети от бюджета за ТЕМ-Т (5,3 милиарда от общо 8 милиарда евро). Вглеждайки се в разположението на тези проекти, Комитетът изказва съжалението, че само малка част от тях се намират в източната част на Съюза.

3.4 Една от причините за това е липсата на достатъчно финансови ресурси в новите държави-членки. Друга причина са различните условия, на които трябва да отговарят ползвателите на кохезионните и социалните фондове в сравнение с финансирането по линия на програмата ТЕМ-Т. Комитетът препоръчва да се извърши анализ на причините за забавянето в развитието на инфраструктурата в новите държави-членки, за ниското ниво на кандидатстване за финансиране по линия на програмата ТЕМ-Т и за ниската степен на усвояването му от страна на новите държави-членки.

3.5 Комитетът би искал да подчертае, че ако целта на ЕС е да създаде реален интегриран единен транспортен пазар в Европа, ще се наложи да се направи радикална промяна във финансовата структура и в подбора на проекти във връзка с мрежата ТЕМ-Т. Предизвикателството е да се повлияе върху мобилността и интензивността на транспорта в нашите икономики.

3.6 Комитетът съзнава, че в рамките на стратегията „Европа 2020“ развитието на трансевропейската транспортна мрежа трябва да се насочи към създаването на ресурсно ефективна транспортна система, която се основава на иновации и има положително влияние върху изменението на климата, социалната устойчивост и екологичните предизвикателства.

3.7 Във връзка с това Комитетът би искал да отбележи, че в предишни години е публикувал многобройни становища на тази тема, като например становищата относно „ТЕМ-Т: преглед на политиката“⁽³⁾; „Устойчиво бъдеще за трансевропейската транспортна политика след 2010 г.“⁽⁴⁾; „Екологизиране на морския транспорт и на вътрешноводния транспорт“⁽⁵⁾; „Автомобилният транспорт през 2020 г.“⁽⁶⁾; „Към железопътна мрежа, ориентирана към товарните превози“⁽⁷⁾; „Подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата“⁽⁸⁾; „Стратегия за прилагане на интернализация на външните разходи“⁽⁹⁾; „Насърчаване на превоз по вътрешни плавателни пътища (NAIADES)“⁽¹⁰⁾; „Европейската транспортна политика/Лисабонската стратегия и стратегията за устойчиво развитие“⁽¹¹⁾.

3.8 В своето становище, озаглавено „ТЕМ-Т: преглед на политиката“, Комитетът стига до заключението, че „Предвид проблемите с увеличаването се емисии на CO₂ и инфраструктурните и организационните недостатъци на превоза на товари, Комитетът може да приеме идеята на Комисията, която се стреми да търси комодални решения за този вид транспорт, за да създаде синергии в полза на потребителя.“

3.9 В становището си „Европейската транспортна политика/Лисабонската стратегия и стратегията за устойчиво развитие“ ЕИСК изразява мнението, че поради зависимостта на транспортния сектор от изкопаемите горива и факта, че те са в ограничено количество, като запазва конкурентоспособността на сектора в рамките на стратегията „Европа 2020“, бъдещата европейска транспортна политика трябва да си поставя четири основни цели:

- насърчаване на видовете транспорт с ниски емисии на въглероден диоксид;
- енергийна ефективност;
- сигурност и независимост на доставките; и
- намаляване на задръстванията по пътищата.

3.10 Очевидно е, че Европа е изправена пред сериозна дилема: от една страна, тя желае да създаде единен интегриран транспортен пазар за всички 27 държави-членки, което изисква да се инвестират огромни количества пари в инфраструктура, тъй като инфраструктурата е основата на солидарността, а от друга — има ограничения под формата на бюджетен недостиг и цели за намаляване на емисиите на парникови газове и други замърсяващи вещества.

3.11 В няколко от гореспоменатите становища ЕИСК отправя предложения за преодоляване на тази дилема и за пряко и осезателно въздействие и върху разходите: подбиране на най-екологичните и качествени възобновяеми горива, с което се намаляват значително емисиите на CO₂, използване на комодалността, въвеждане на концепцията за интернализация на външните разходи за всички видове транспорт, и накрая, но не последно по важност, въвеждане на други финансови инструменти като внимателното и селективно използване на публично-частните партньорства за финансиране на ТЕМ-Т,

⁽³⁾ ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 101.

⁽⁴⁾ ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 110.

⁽⁵⁾ ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 20.

⁽⁶⁾ ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 25.

⁽⁷⁾ ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 41.

⁽⁸⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 70.

⁽⁹⁾ ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 80.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 218.

⁽¹¹⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 23.

като се отчитат различните степени на опитност на държавите-членки по отношение на използването на тези партньорства и необходимостта от мобилизиране на финансови инструменти на ЕС (напр. структурните и кохезионните фондове, трансевропейските мрежи и Европейската инвестиционна банка) като част от една съгласувана стратегия на финансиране, обединяваща средствата, отпуснати от ЕС, от отделните държави и от публичните и частните източници. За да се даде възможност на публичните власти да участват в ПЧП, ЕИСК се позовава на становището си, в което заявява, че определението за ПЧП в процедурите на Евростат за публичните задължения следва да бъде преработено⁽¹²⁾.

3.12 ЕИСК изразява загриженост относно финансовите ограничения във връзка с проектите ТЕМ-Т на европейско равнище, които могат да отслабят стимулите за участие на държавите-членки в тези проекти. По този повод ЕИСК се позовава на свои становища, в които се посочва, че би трябвало да се изследват нови източници за публични доходи⁽¹³⁾.

3.13 Въпреки че транспортът заема значителен дял (24 %) от емисиите на въглероден диоксид, произведени от ЕС, Комитетът би искал да изтъкне, че следва да се обърне специално внимание на градското измерение на транспорта. В градовете живеят над 70 % от жителите на ЕС и се произвежда една четвърт от общото количество транспортни емисии на CO₂, като този дял продължава да се увеличава. За да стане транспортът по-устойчив, е очевидно, че градовете трябва да поемат своята отговорност с подкрепа на регионално, национално и международно равнище. От друга страна, превозът на товари на далечни разстояния в ЕС се осъществява до голяма степен по важни комодални коридори. Следователно повишаването на ефективността и устойчивостта на тези транспортни коридори трябва да стане приоритет. Би следвало да се подкрепи по-добрата организация на мобилността, така че да се насърчава поведение, съвместимо с устойчивото развитие.

3.14 Независимо че ЕС изпитва проблеми с финансирането, че нерядко местните общности приемат новата инфраструктура с неохота и че подобни инвестиции оказват въздействие върху околната среда, е налице необходимост от нова инфраструктура, която да запълни празнините и да премахне проблематичните пунктове в съществуващата мрежа. Най-вече новите държави-членки все още имат много такива празнини и проблематични пунктове.

3.15 Комитетът изразява увереност, че освен за подобряване на комодалността, дейностите и парите трябва по принцип да бъдат насочени към възлите на транспортната система, каквито са платформите за трансбордиране, тъй като те все по-често пораждаат проблеми и следователно заслужават специално

⁽¹²⁾ ОВ С 51, 17.2.2011 г., стр. 59-66. (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“.

⁽¹³⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 57-64 (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо възстановяване: текущо състояние и конкретни инициативи“ и ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 99-107 (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаването на единно европейско железопътно пространство“ и „Съобщение на Комисията относно изграждането на единно европейско железопътно пространство“.

внимание, и към коридорите между тях. Технологиите и интелигентните транспортни системи могат да бъдат изключително полезни, особено в градовете. Едно от предизвикателствата е свързано с тяхното разполагане и интегриране в различните видове транспорт.

3.16 При преработването на насоките по отношение на ТЕМ-Т ще трябва да се засегне и въпросът за проблематичните пунктове и липсващите връзки с цел да се насърчи развитието на балансирана и устойчива транспортна инфраструктура във всички части на Съюза, и особено в източната му част, където е налице недостиг на висококачествени железопътни и пътни връзки, и все още са необходими комодални решения за редица слабости в съществуващите връзки и възли.

3.17 Въпреки че Комитетът подкрепя идеята на Комисията за стратегия за изграждането на основна мрежа във връзка с най-важните трансгранични коридори, той подкрепя и идеята да продължат да се отпускат средства от ЕС за бъдещото развитие на всеобхватната мрежа, по-специално в държавите-членки, които отговарят на изискванията за ползване на средства от кохезионния фонд, при подобни условия като в настоящата финансова перспектива.

3.18 Това е съвместимо с идеята, че не може да се постигне социално и икономическо сближаване без изграждането на всички липсващи елементи на цялостната ТЕМ-Т и без подобряването по един устойчив начин съществуващите и бъдещите елементи на мрежата, които са в лошо състояние.

3.19 С оглед на безопасността Комитетът би искал да обърне специално внимание върху подобряването на проектирането на инфраструктурата, включително тунелите.

3.20 ЕИСК счита, че трябва да бъде поставен по-силен акцент върху прозрачността при изпълнението на проектите по ТЕМ-Т, не само по време на консултациите или подбора, но и на етапите, свързани с осъществяването на дейностите. Макар да признава, че основната отговорност в тази област е на националните правителства, ЕИСК насърчава Комисията да бъде пооткрита в своя диалог с националните партньори, налагайки по-високи стандарти на прозрачност при изпълнението на проектите, с повече информация относно физическото и финансовото състояние на отделните проекти, която да бъде редовно предоставяна на обществеността.

4. Специфични бележки

4.1 Според Комитета, на устойчивото развитие на транспортната политика на ЕС може да се окаже значителна подкрепа чрез действието на структури за социален диалог и/или за диалог между заинтересованите страни в трансевропейските транспортни коридори, които вече функционират или са в процес на изграждане. ЕИСК призовава за подновяване на действието на този вид структури.

4.2 В рамките на една нова ТЕМ-Т ЕИСК препоръчва да се вземе изрично предвид т.нар. политика на съседство, тоест връзките на ЕС със севера, изтока и юга. В тази рамка Комисията и държавите-членки би трябвало да насочат усилията си преди всичко към мрежата, отколкото към отделни инфраструктурни проекти. Това също така ще укрепи солидарността между държавите-членки.

4.3 В рамките на бъдещото планиране на ТЕМ-Т, в своето становище „ТЕМ-Т: преглед на политиката“⁽¹⁴⁾ Комитетът изказва подкрепа за подхода на Комисията, предложен в Зелената ѝ книга, съгласно принципа, че всеки вид транспорт следва да се използва съобразно неговите сравними предимства в рамките на комодалните транспортни вериги, като по този начин играе важна роля за постигане на целите на Общността в областта на изменението на климата. Целта трябва да остане преминаване към използването на по-екологично чиста транспортна верига.

4.4 Във връзка с това Комитетът би искал да припомни концепцията за „Зелените коридори“, въведена от Комисията в Плана за действие в областта на превоза на товари през 2007 г. С тази концепция се цели създаването на устойчиви комодални логистични решения, характеризиращи се с документирано намаляване на въздействието върху околната среда и климата, висока степен на безопасност, качество и повишена ефикасност, чрез демонстрационни платформи, разположени по международните коридори, в които е концентриран потокът от стоки. Комитетът желае тази концепция да се приложи към високостандартните коридори на комодалната основна ТЕМ-Т, които биха могли да се окажат много подходящи за подобно развитие в рамките на публично-частно партньорство.

4.5 Комисията заяви, че настоящата система следва да се промени радикално. Новите държави-членки не се възползват от финансирането на ЕС по същия начин, както „старите“. За да се постигнат равни условия на участие, ще трябва да се разработят нови начини на финансиране.

4.6 Комитетът изказва съмнение относно валидността на доводите, използвани от Комисията за обосноваване на избора на проекти за финансиране. Комисията изтъква аргумента, че „тези проекти ни помагат да се подготвим за бъдещите приоритети в областта на транспорта: преди всичко, да направим транспорта по-екологичен, да свържем Изтока и Запада на Европа, и да осигурим подкрепа за публично-частните партньорства“. Най-малкото могат да се поставят въпросителни във връзка с подобряването на връзките между Изтока и Запада, към което може да се добави и това, че Комисията също така желае да вземе под внимание и други възможности за финансиране извън обсега на ПЧП.

4.7 Идеята на Комисията да излъчи европейски координатори, за да активизира международното сътрудничество, заедно с поставянето на акцент върху дългосрочната подкрепа за най-критично важните инфраструктурни проекти и пускането в действие на изпълнителна агенция, следваше да спомогне за повишаване на прозрачността и да даде положителен принос за развитието на ТЕМ-Т. Но както и самият анализ на европейските координатори, така и резултатите на прегледа на многогодишния портфейл доказват, че осъщественият напредък е фрагментарен, поради липсата на сътрудничество и координация между държавите-членки.

4.8 Комитетът предлага на базата на една предефинирана ТЕМ-Т да бъдат подписани „програмни договори“ между Европейския съюз и всяка държава-членка, в които да се определят взаимните им ангажменти по отношение на

⁽¹⁴⁾ ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 101.

финансирането и графика за изпълнение. Тези програмни договори би трябвало да покриват не само инфраструктурата, която е част от ТЕМ-Т, но също и второстепенната инфраструктура, която държавите биха се ангажирани да изградят, за да осигурят доброто функциониране на основните мрежи с оглед на осигуряване на по-добро обслужване на населението. Комитетът счита, че гражданското общество следва да участва в процеса на изготвянето на такива „програмни договори“, за да се подобри ефикасността на по-нататъшното изпълнение на договорените проекти.

4.9 В своя Средносрочен преглед на портфейла от проекти в Многогодишната програма ТЕМ-Т за периода 2007-2013 г., Комисията прави заключението, че от 92-те проекта в портфейла, 21 са трансгранични, и от тях най-голяма подкрепа получават железниците, следвани от вътрешните водни пътища. В същото време в своя документ, озаглавен „Нова политика за трансевропейската транспортна мрежа“, Комисията прави заключението, че като цяло проектите в областта на пътния и въздушния транспорт, и в по-малка степен морския транспорт, бележат по-голям успех в сравнение с тези в областта на железопътния и вътрешния воден транспорт.

4.10 Комитетът препоръчва Комисията да изясни какво се има предвид под понятието „устойчивост“. За да може да се прецени дали предложен проект отговаря на изискванията за „устойчивост“, трябва да е ясно съдържанието на това понятие, за предпочитане в количествено изражение.

4.11 Във връзка с горното Комитетът би искал да подчертае, че освен решаващ принос за икономическия растеж, това понятие включва както екологични цели като опазването на климата, ограничаването на шумозамърсяването и на замърсяването на въздуха, и опазването на ресурсите, така и социални въпроси в транспорта като правата на служителите, работните условия, достъпа на поносима цена до обществения транспорт като цяло, но по-специално за по-възрастните хора и хората с увреждания, като се отчита достъпността на съоръженията и информацията за хората с увреждания.

4.12 Комитетът би искал да отбележи, че подкрепя стратегия, основаваща се на иновации, стимули и инфраструктура („стратегията на трите „i“), като най-разходоэффективния начин за постигане на устойчиво развитие:

— иновации: да се разработят и приложат още повече технически мерки и оперативни практики „при източника“, за да се намали въздействието на транспорта върху околната среда;

— стимули: да се насърчи бързото въвеждане от страна на всички видове транспорт на най-добрите налични технологии и практики;

— инфраструктура: да се осигури безпрепятствено и безопасно движение и ефикасност чрез използване на съществуващата инфраструктура в комбинация с подходящи инвестиции в нова инфраструктура с цел премахване на проблематичните пунктове и липсващите връзки.

4.13 ЕИСК отбелязва, че един от начините за постигане на целта за устойчиво развитие на Европейския съюз е прилагането на интегриран подход към трансевропейските мрежи (ТЕМ-Т). ЕИСК е убеден, че прилагането на такъв интегриран подход ще ускори осъществяването на планираните трансевропейски мрежи и ще намали разходите по изграждането им, за разлика от подход, при който не се отчитат ефектите от синергията между различните видове мрежи⁽¹⁵⁾.

4.14 Комитетът смята, че като се имат предвид икономическите кризи в Европа и ограниченият разполагаем бюджет за ТЕМ-Т, е необходимо да има сътрудничество и координация между различните финансови инструменти, с които се финансира ТЕМ-Т, както и да се търсят нови финансови източници и кредитни механизми.

4.15 Комитетът напълно подкрепя подхода на Комисията, представен в Бялата книга, относно необходимостта от по-голяма европейска координация. За да се постигнат поставените амбициозни цели по отношение на развитието на ТЕМ-Т в условията на сериозни финансови ограничения, ще е необходима една много по-интегрирана европейска инфраструктурна политика, отличаваща се с правилна координация на европейско равнище, като се започне от стратегическото планиране и се стигне до окончателното изпълнение на отделни проекти.

4.16 По мнение на ЕИСК Бялата книга се публикува в най-подходящия момент и следва да спомогне за формулирането на силно политическо послание в контекста на предстоящия преглед на бюджета на ЕС. Чрез бъдещото финансиране на развитието на транспортната инфраструктура на ЕС трябва да се отговори на реалистичните амбиции за създаване на Единно европейско транспортно пространство във възможно най-кратък срок.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 25 (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията относно „Трансевропейски мрежи: Към интегриран подход“).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Приносът на гражданското общество към Източното партньорство“

(2011/С 248/06)

Докладчик: г-н MORKIS

С писмо от 15 ноември 2010 г. Съветът на Европейския съюз се обърна към Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, с искане за изготвяне на проучвателно становище относно:

„Приносът на гражданското общество към Източното партньорство“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 25 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия (заседание от 16 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) придава голямо значение на Източното партньорство (ИП) като стратегическа необходимост и политическа инвестиция от страна на ЕС, която в бъдеще ще бъде от полза за гражданите на Европейския съюз и на страните партньорки. Събитията в Средиземноморския регион доказаха, че гражданското общество продължава да играе ключова роля в прехода към демокрация, в процеса на конституционни реформи и изграждане на институции. Ето защо, за да се гарантира успехът на този процес, приносът на гражданското общество към Източното партньорство следва да бъде подкрепен и отчетен в подобаваща степен.

1.2 ЕИСК приветства напредъка, постигнат в осъществяването на инициативата „Източно партньорство“, която стартира официално през май 2009 г. Чрез диалога във връзка със споразуменията за асоцииране, зоните за свободна търговия, облекчаването на визовия режим и сътрудничеството в областта на сигурността на енергийните доставки и по други въпроси всички страни от Източното партньорство подобриха и задълбочиха своите отношения с ЕС. (За съжаление, след събитията, последвали президентските избори през декември 2010 г., Беларус направи голяма стъпка назад в своите отношения с ЕС).

1.3 Принос на гражданското общество към многостранната основа на Източното партньорство

1.3.1 Участие в междуправителствените тематични платформи на ИП

1.3.1.1 ЕИСК беше поканен да участва в три от четирите създадени междуправителствени тематични платформи на ИП и по този начин има възможност да изрази, в рамките на тези платформи, позициите на гражданското общество. ЕИСК призовава обаче Комисията да го покани да участва и да сътрудничи в рамките на тематична платформа 3 „Енергийна сигурност“, с оглед на експертния опит, с който той разполага в тази област.

1.3.1.2 Комитетът счита, че представителите на съответните работни групи в рамките на Форума на гражданското

общество към Източното партньорство (ФГО към ИП) следва да получат възможност да участват в заседанията на междуправителствените тематични платформи.

1.3.2 Форумът на гражданското общество към ИП

1.3.2.1 Комитетът приветства също създаването на Форума на гражданското общество към ИП през ноември 2009 г. Той счита националните платформи на Форума на гражданското общество към ИП за особено подходящ инструмент за прилагане на Източното партньорство в страните партньорки по начин, който позволява включване на гражданското общество, но изразява съжаление, че работодателите, профсъюзите и другите социално-икономически организации (на селскостопанските производители и на потребителите) на национално равнище участват в твърде малка степен (ако изобщо участват) в дейността на националните платформи.

1.3.2.2 Тъй като понастоящем социалните партньори не са адекватно представени във ФГО към ИП, Комитетът призовава за преразглеждане на правилника за дейността на Форума, по-специално на разпоредбите, свързани с процедурата за подбор, за да се засили в значително по-голяма степен участието във Форума на представителите на работодателите и работниците, както и на другите групи, представляващи различни интереси от ЕС и страните партньорки.

1.3.2.3 Комитетът призовава да бъде преразгледана организацията на Форума с оглед на по-ефикасната му дейност, като едновременно с това се използват ефективно наличните средства. Акцентът следва да се премести в посока на постоянни и насочени към проекти действия (в контекста на работните групи и националните платформи на форума).

1.3.2.4 Комитетът предлага да се увеличи броят на представителите от ЕС, за да се стимулира обменът на опит и за да се насърчава сближаването с европейските ценности. Със своите 344 членове, представляващи организираното гражданско общество в ЕС, Европейският икономически и социален комитет разполага с необходимите умения, за да играе активна роля в осъществяването на целите на ИП в рамките на ФГО, при условие че разпоредбите на ФГО разрешават неговото по-активно и постоянно участие както в самия ФГО, така и в Координационния комитет.

1.3.2.5 С оглед на все по-широкия обхват на въздействието на Форум на гражданското общество и по-специално на правомощията на националните платформи, Комитетът е готов да допринесе за по-доброто функциониране на Форум. ЕИСК счита също, че е необходимо да се създаде секретариат, не на последно място и във връзка с работата на Координационния комитет.

1.3.2.6 В случай, че не бъде преодоляна структурната неадекватност в дейността на Форум, Комитетът би обмислил други варианти за мобилизиране на социално-икономическите участници в страните от Източното партньорство с оглед на осъществяването на целите на ИП.

1.4 Укрепване на гражданското общество в страните партньорки и принос към двустранната основа на Източното партньорство

1.4.1 Комитетът следи отблизо събитията в Южното Средиземноморие. Той е убеден, че ЕС следва да подкрепя процеса на демократизация и стабилизация в този регион. Едновременно с това ЕИСК призовава за дългосрочен и балансиран подход към южните и източните съседи на ЕС, включително по отношение на финансовото подпомагане на политическите и икономическите реформи, адаптирането към стандартите на ЕС и укрепването на гражданското общество.

1.4.2 Комитетът счита, че недостатъчното финансиране може да доведе до неизпълнение на очакванията във връзка с Източното партньорство като важен инструмент за доближаване до европейските ценности. В това отношение ЕИСК приветства по принцип предложението на Европейската комисия за преглед на Европейската политика на съседство, но изразява съжаление, че в съобщението „Нов отговор на промените в съседните държави“ не се набляга върху създаването на механизми за допитване до гражданското общество в държавите, обхванати от Европейската политика на съседство, и не се прави никаква връзка с институцията на ЕС, представляваща гражданското общество, и ролята, която ЕИСК може да играе в този процес.

1.4.3 ЕИСК би приветствал предложение за създаване на Европейски фонд за демокрация и на Механизъм за гражданско общество. Независимо от това призовава Комисията да извлече поуки от опита, натрупан с Механизма за подкрепа на гражданското общество в Западните Балкани, за да се избегнат някои слабости.

1.4.4 Комитетът счита, че е извънредно важно да се работи заедно с независимите организации в страните партньорки. Съществува обаче необходимост и от сътрудничество с организациите, зависещи от правителствата, като същевременно се подкрепя създаването на независими профсъюзи и организации на работодателите, които да могат да участват в истински социален диалог, да разпространяват идеите на демокрацията, правата на човека и трудовите права и да преследват останалите цели на инициативата „Източно партньорство“.

1.4.5 ЕИСК счита, че укрепването на диалога между правителствата и гражданското общество на национално равнище е предпоставка за демократизацията на обществата в източните съседи на Съюза и за доближаването им до европейските

ценности. Съществува особена необходимост от укрепване на ролята на гражданското общество в изготвянето и прилагането на плановете за действие на ЕПС.

1.4.6 Комитетът призовава за създаването на механизъм за допитване до гражданското общество във всички страни от Източното партньорство, например Икономически и социални съвети или сродни организации, като се отчетат специфичните условия във всяка страна партньорка. В някои страни от ИП съществуващите национални платформи на Форум на гражданското общество към Източното партньорство биха представлявали добра основа за този процес. ЕИСК е готов да сподели своя опит с гражданското общество в страните от ИП.

1.4.7 Комитетът е на мнение, че споразуменията за асоцииране, които са предмет на преговори между ЕС и страните партньорки, следва да включват разпоредби за създаването на съвместни органи на гражданското общество, които да отговарят за проследяването на прилагането на тези споразумения.

1.4.8 Що се отнася до преговорите и заключенията във връзка със Задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия (ЗВССТ), Комитетът счита, че гражданското общество както от ЕС, така и от страните партньорки, следва да участва в изготвянето на оценки на въздействието върху устойчивостта преди началото на преговорите и че механизмите на гражданското общество следва да бъдат включени в бъдещото Задълбочено и всеобхватно споразумение за свободна търговия, за да се проследява прилагането на разпоредбите, свързани с устойчивото развитие.

1.5. Комитетът изразява надежда, че 2011 г. ще бъде решаваща за Източното партньорство, тъй като се очаква унгарското и, по-специално, полското председателство на Съвета да дадат нов тласък на инициативата.

1.6 Комитетът отправя тези препоръки към държавните и правителствени ръководители и изразява надежда, че на срещата на върха на Източното партньорство в Полша през есента на 2011 г. ще бъде отдадено достатъчно признание на приноса на гражданското общество през последните две години, както и на постигнатия напредък, но и че ще бъде направена критична оценка на слабостите, свързани с недостатъчното участие на социалните партньори и неадекватността на ФГО.

2. Принос на гражданското общество към многостранната основа на Източното партньорство

2.1 За Европейския съюз е от решаващо значение неговите източни съседи да бъдат стабилни, да имат добро управление и предвидими политики, а икономиките им да отбелязват растеж. Държавите от Източна Европа и Южен Кавказ, от своя страна, също желаят да имат по-близки и по-активни връзки с ЕС. Основният фактор за постигането на напредък в доближаването до ЕС в тези страни представляват ценностите и сближаването на законодателството и нормативните уредби. Ето защо Източното партньорство следва да се разглежда като политическа инвестиция от Европейския съюз, която ще е от полза за гражданите на ЕС и ще насърчи цялостния напредък в страните партньорки.

2.2 Участие в междуправителствените тематични платформи на ИП

2.2.1 В съобщението на Европейската комисия относно Източното партньорство беше отбелязано, че на участието на гражданското общество следва да бъде отредена особена роля. ЕИСК е поканен да участва в три от четирите създадени междуправителствени тематични платформи на ИП (платформа 1 „Демокрация, добро управление и стабилност“, платформа 2 „Икономическа интеграция и сближаване със секторните политики на ЕС“ и платформа 4 „Контакти между хората“) и по този начин има възможност да изрази позициите на гражданското общество в рамките на тези платформи. Но въпреки задълбочената си дейност по въпросите, свързани с енергетиката, Комитетът не беше поканен да участва във важната тематична платформа „Енергийна сигурност“.

2.2.2 ЕИСК счита, че платформите са постигнали напредък в посока на осъществяването на целите на инициативата „Източно партньорство“, но изразява съжаление, че участието на гражданското общество е ограничено. Комитетът счита, че представителите на съответните работни групи в рамките на ФГО към ИП следва да получат възможност да участват в заседанията на междуправителствените платформи. Това ще позволи на гражданското общество да получава информация за дейността на платформите и да изготвя по-практични и конкретни препоръки. Комитетът призовава Комисията да започне преговори със страните партньорки, за да се въведат промени в правилника за дейността на междуправителствените платформи, с цел да се предостави на Форумата статут на постоянен участник в платформите.

2.2.3 Комитетът счита, че платформите биха могли да бъдат свързани с проекти, които са от интерес за гражданското общество. Подходящ пример за участието на сдруженията на бизнеса в Източното партньорство би могла да бъде програмата EAST-INVEST – съвместна инициатива на Eurochambres и на партньорите ѝ в страните от Източното партньорство. Тя представлява нов тригодишен проект, насочен към Източното партньорство, чиято цел е да улесни търговията в региона на съседните държави на Изток и да насърчи икономическото развитие и инвестициите. В проекта се включиха двадесет и една търговски палати от държавите от ЕС, изпълнявайки целите на междуправителствена платформа 2 „Икономическа интеграция и сближаване със секторните политики на ЕС“. Общият бюджет на проекта е 8,75 милиона евро, от които 7 милиона бяха предоставени от Европейската комисия. Можем да се надяваме, че този проект ще постигне заявените цели и ще даде реален принос към осъществяване на практика на целите на Източното партньорство. Този пример може да се използва за конкретни проекти между организации от ЕС и страните партньорки в други сектори като организациите на селскостопанските производители, потребителите, защитниците на околната среда и др.

2.2.4 Комитетът счита също, че широкото участие на предприятията във водещата инициатива за МСП в рамките на платформа 2 и организирания срещи между предприятията биха могли да доведат до организирането на бизнес форум на ИП, който ще засили подкрепата от страна на бизнес организациите за преговорите по ЗВССТ.

2.2.5 Комитетът посочва, че социалният диалог не е включен в дейността на нито една от платформите, въпреки че съставлява част от достиженията на правото на Европейската общност.

2.3 Форумът на гражданското общество към ИП

2.3.1 Предложението на Комисията за създаване на Форум на гражданското общество получи широка подкрепа.

2.3.2 Въпреки това повечето от членовете на Форумата на гражданското общество към Източното партньорство са мозъчни тръстове и неправителствени организации, които не представляват цялото многообразие на гражданското общество. Много малко от организациите от страните партньорки представляват интересите на бизнеса и работниците, както и на социалните партньори, т.е. сдруженията на бизнеса и профсъюзите или други социално-икономически интереси (селскостопански производители, потребители, научни работници, представители на академичните среди и др.).

2.3.3 Социалните партньори от страните партньорки изобщо не са представени в състоящия се от 17 членове Координационен комитет.

2.3.4 През последната година и половина във всички страни партньорки бяха създадени национални платформи, така че организациите на гражданското общество във всяка държава да могат да се обединят с цел постигане на целите на партньорството.

2.3.5 Комитетът оценява много положително създаването на национални платформи в рамките на Форумата на гражданското общество на Източното партньорство и техния принос за процеса на Източното партньорство. Няколко примера заслужават да бъдат споменати:

— през юли 2010 г. националната платформа на Беларус организира „Пътни карти в рамките на Източното партньорство за Беларус“;

— националната платформа на Азербайджан беше инициатор на многобройни прояви, свързани с управлението и гражданското общество, например присъединяването на Азербайджан към СТО, алтернативни и възобновяеми енергийни източници, енергийната ефективност и положението на малките и средните предприятия;

— Националният съвет за участие, който изпълняваше ролята на национална платформа на Молдова преди официалното ѝ създаване, имаше възможност да участва във всички заседания на Министерския съвет на Молдова и да представя позицията на Съвета по отношение на решенията на правителството и предлаганите политически мерки.

Комитетът изразява обаче съжаление във връзка с факта, че социалните партньори имат ограничено участие на национално равнище (ако изобщо участват) в дейността на тези платформи и поради това те не разглеждат въпроса за социалните права.

2.3.6 Комитетът установи някои слабости във функционирането на Форумата и предложи да работи заедно с Координационния комитет за подобряването на резултатите от дейността на Форумата.

2.3.7 Сегашният състав на Форум не съответства на проекта за концепция на Комисията, в който се посочва, че „членството във Форум на гражданското общество към Източното партньорство следва да е отворено за организациите на гражданското общество, т.е. за организации на местно равнище, профсъюзи, организации на работодателите, професионалните сдружения, НПО, мозъчни тръстове, фондации с нестопанска цел, национални и международни организации/мрежи на гражданското общество и други съответни участници от гражданското общество от държавите от ИП, но и за държавите-членки на ЕС и международните организации/мрежи. Възможно е да бъдат поканени организации на гражданското общество от трети държави. ЕИСК и еквивалентните му институции в страните партньорки следва да играят основна роля, по-специално по отношение на въпросите, свързани с предприятията, заетостта, трудовоправните отношения и социалните въпроси“. Основните европейски организации на работниците и работодателите изрази своята загриженост във връзка с тази ситуация на 19 май 2010 г. в писмо до членовете на Форум. Високопоставени представители на ЕИСК и на Европейската комисия обсъдиха състава на Форум и обстоятелството, че някои от целите на Източното партньорство, особено онези, отнасящи се до икономическата интеграция, могат да бъдат постигнати единствено с участието на всички заинтересовани партньори в дейността на Форум.

2.3.8 Комитетът счита също, че трябва да се засили в значителна степен ролята на организациите на гражданското общество на ЕС във Форум. Тяхното представителство досега е ограничено не само поради относително малкия брой места, предвидени за участниците от ЕС във форума (от 230 организации, поканени на Берлинския ФГО, само 80 бяха от ЕС) и в Координационния комитет (7 места от общо 17). Участието на гражданското общество от ЕС е ограничено и от териториална гледна точка. Преобладават организациите от някои държави-членки в близост до източните граници. Много малко организации на гражданското общество от ЕС имат специални проекти или програми за партньорите от ИП.

2.3.9 Комитетът е готов да използва своя капацитет, опит, ноу-хау и контакти, за да допринесе за коригирането на съществуващите дисбаланси в рамките на ФГО. Благодарение на своите 344 членове Комитетът разполага с огромен потенциал, който може да бъде използван за укрепване на каузата на ИП в европейските институции, във всички държави-членки и във всички сфери на гражданското общество, което включва по-специално социалните партньори.

2.3.10 За да може Комитетът да играе тази роля, той трябва да е надлежно представен в структурите на ФГО. Настоящите правила не дават перспектива за постоянно и ефективно участие на ЕИСК във ФГО и поради това следва да бъдат променени, за да предоставят възможност за постоянно и активно участие на ЕИСК във Форум.

2.3.10.1 Засиленото участие на ЕИСК и другите социално-икономически участници би могло да допринесе и за постигане на по-балансирано участие в работните групи на ФГО. Понастоящем повечето от организациите участват в работните групи „Демокрация, добро управление и стабилност“ и „Контакти между хората“. Междувременно работните групи „Икономическа интеграция и сближаване със секторните

политики на ЕС“ и „Околна среда, изменение на климата и енергийна сигурност“ не разполагат с достатъчен брой участници, което е в разрез с важността на разглежданите от тях теми за успешното прилагане на ИП. В тази насока Комитетът би могъл да предостави своя принос.

2.3.10.2 ЕИСК счита, че дейността на Форум трябва да бъде в по-голяма степен насочена към проекти. Някои работни групи като „Икономическа интеграция и сближаване със секторните политики на ЕС“ направиха опит за разработване на конкретни проекти, но не постигнаха успех поради липсата на финансиране и на достатъчен брой партньори. Потенциалът и административният капацитет на ЕИСК би могъл да бъде от полза за разработването на конкретни проекти. Съвместно изготвени проучвания и проекти също биха могли да спомогнат за укрепване на приноса на гражданското общество към ИП.

2.3.10.3 ЕИСК предлага Координационният комитет да бъде избран за две години, за да бъде подобрена неговата ефективност и за да може той да разполага с достатъчно време за осъществяването на проектите и идеите. Освен това Комитетът смята, че е необходимо да се създаде секретариат на Координационния комитет.

2.3.11 В случай, че дейността на Форум продължи да бъде незадоволителна, Комитетът би обмислил други варианти за мобилизиране на социално-икономическите участници с оглед осъществяването на целите на ИП.

3. Укрепване на гражданското общество в страните партньорки и принос към дейността на двустранно равнище в рамките на Източното партньорство

3.1. Неотдавнашните събития в Северна Африка и Близкия Изток показваха, че макар и да играят ключова роля за сигурността и стабилността в региона и да получават финансова подкрепа от западните демокрации, режимите могат да паднат, ако пренебрегват икономическото и социалното положение на населението и нарушават човешките права и свободи. Сега световната общност може само да наблюдава със загриженост политическите събития в региона и да осмисля последствията в световен план. Последните събития в региона трябва да се анализират внимателно, а извлечените поуки да се разгледат и да се изведат заключения.

3.1.1 Що се отнася до политическите обстоятелства и ситуацията на организациите на гражданското общество, между държавите от Източното партньорство съществуват значителни различия. Те се намират на различни степени на развитие по отношение на демокрацията, правата на човека и гражданските свободи. Различават се и по отношение на нивото на икономическо и социално развитие и дори по геополитическата си насоченост. Също толкова значителни са и различията в усилията на тези държави за сближаване с ЕС и в целите им във връзка с участието в Източното партньорство. Гражданското общество в различните страни партньорки също не разполага с еднакви възможности за участие в партньорството. Поради това страните партньорки трябва да се разгледат поотделно, преди да е възможно да се направи оценка на постигнатия напредък, както и на степента на участие на гражданското общество в тази инициатива и на възможностите, които са достъпни за него.

3.2 Сред страните партньорки Украйна, Молдова и Грузия действително се научиха да използват потенциала на Източното партньорство в определени области. Ако обаче различията между тези три държави и останалите държави от Източното партньорство продължат да се увеличават, това би могло да постави под въпрос дългосрочното бъдеще на Източното партньорство като регионален проект в Източна Европа. С оглед на това Европейската комисия и гражданското общество в останалите три държави играят важна роля, за да се гарантира, че различията няма да се задълбочат допълнително. Беларус със сигурност представлява един от най-големите проблеми, но нейното членство в Източното партньорство не трябва да се поставя под въпрос, по-специално с оглед на особената ѝ вътрешнополитическа ситуация.

3.3 Комитетът признава, че Източното партньорство ще може да осъществява дейности в областта на регионалната сигурност, стабилността, икономическата интеграция, опазването на околната среда, енергийната сигурност, контактите между хората и др. само ако страните партньорки зачитат правата на човека и свободата на сдружаване и ако се провежда истински социален и граждански диалог. Ето защо следва да се обърне по-голямо внимание на тези въпроси, по-специално в случая на Беларус, въпреки че другите страни партньорки също имат проблеми в това отношение.

3.4 Ясно е, че в държавите от Източното партньорство не съществуват истински социален диалог и механизми за консултация с гражданското общество: често пъти за партньори в социалния и гражданския диалог се считат само организации, създадени и ръководени от правителствата. Комитетът съзнава, че е изключително важно да се работи заедно с независимите организации в страните партньорки. Но съществува необходимост и от сътрудничество с организации, признати и понякога зависещи от правителството, като се подкрепя тяхното развитие и същевременно се подпомага и създаването на независими професии и организации на работодателите там, където те все още не съществуват, за да могат те да участват в истински социален диалог, да разпространяват идеите на демокрацията, правата на човека и трудовите права и да преследват останалите цели на инициативата „Източно партньорство“.

3.5 По-активното участие на гражданското общество би могло да ускори постигането на целите на Източното партньорство в страните партньорки. Наред с това Източното партньорство и участието на гражданското общество в него би могло да спомогне за укрепването на гражданското общество. При разработването на програми за укрепването на административния капацитет трябва да се повиши информираността на публичния сектор за значението на гражданското общество и социалните партньори, както и за опита на ЕС и неговите държави-членки по отношение на начините за включване на гражданското общество в процесите на вземане на решения. Опитът на организациите в страните от Централна Европа може да се окаже извънредно полезен при изграждането на капацитета на правителствените и неправителствените организации в страните от Източното партньорство. ЕИСК е готов също така да предостави своето ноу-хау на правителствата на държавите от Източното партньорство, които целят да създадат подходяща законодателна рамка за социален и граждански диалог.

3.6 В това отношение ЕИСК приветства по принцип предложението на Европейската комисия за преглед на Европейската политика на съседство, но изразява съжаление по повод факта, че в съобщението относно „Нов отговор на промените в съседните

държави“ не се набляга върху създаването на механизми за допитване до гражданското общество в страните, обхванати от Европейската политиката на съседство, и не се прави никаква връзка с институцията на ЕС, представляваща гражданското общество, и с ролята, която ЕИСК може да играе в този процес.

3.7 ЕИСК приветства също предложението за създаване на Европейски фонд за демокрация и Механизъм за гражданското общество, тъй като това без съмнение спомага за засилване на участието на гражданското общество в политическия живот. Едновременно с това обаче призоваваме Комисията да извлече поуки от опита, натрупан с Механизма за гражданското общество и други форми на подкрепа за гражданското общество в рамките на предприєдинителната помощ. В приноса на ЕИСК към извършвания от Комисията текущ „Преглед на помощта на ЕС за гражданското общество в Западните Балкани и Турция“ ние подчертахме, че трябва да се обърне повече внимание на социалните партньори, по-специално на професии, които в някои случаи са почти напълно пренебрегнати. По-конкретно, това означава да се постави акцент не само върху проекти, но и върху институционалното развитие и цялостната устойчивост на организациите.

3.8 За да проучи степента, в която организациите на гражданското общество участват в Източното партньорство и в текущия диалог с националните правителства, ЕИСК помоли тези организации да попълнят кратък въпросник. Резултатът от проучването показва, че липсва диалог между националните правителства и организациите на гражданското общество, не на последно място по отношение на споразуменията за асоцииране и прилагането на плановете за действие по ЕПС. Правителствата не се консултират в достатъчна степен с организациите във връзка с въпроси, свързани с Източното партньорство. Основните източници на информация в тази област са делегатите на Европейската комисия във всяка държава и медиите. Разбира се, ситуацията в отделните държави се различава. Диалогът между властите и гражданското общество е най-развит в Република Молдова, а най-трудната ситуация в това отношение е тази в Беларус. Комитетът призовава за създаване на механизъм за допитване до гражданското общество във всички страни от Източното партньорство, например Икономически и социални съвети или сродни организации. Съществуващите национални платформи на Форум на гражданското общество към Източното партньорство биха могли да бъдат включени в този процес. ЕИСК е готов да подкрепи гражданското общество в страните партньорки в създаването на институции за граждански диалог, като използва опита, който е натрупал в резултат на последните разширявания.

3.9 Комитетът счита, че споразуменията за асоцииране, които са предмет на преговори между ЕС и страните партньорки (понастоящем текат преговори с всички страни партньорки с изключение на Беларус), следва да включват в своите институционални разпоредби създаването на съвместни органи на гражданското общество, за да може то да проследява прилагането на тези споразумения. Тези органи могат да бъдат консултирани от съветите по асоцииране, създадени в съответствие със споразуменията за асоцииране или да отправят препоръки по собствена инициатива. В идеалния случай те биха могли да участват като наблюдатели в заседанията на съветите по асоцииране. Те следва да се състоят от представители на гражданското общество и да включват социално-икономическите партньори и НПО. ЕИСК следва да бъде адекватно представляван.

3.10 Европейската комисия вече започна преговори за Задълбочено и всеобхватно споразумение за свободна търговия (ЗВССТ) с Украйна и предвижда преговори с Грузия, Армения и Молдова, когато бъдат изпълнени условията за започване на такива преговори. ЗВССТ би оказало значително въздействие върху бизнес климата и социалните условия в страните партньорки. Ето защо постоянният диалог с гражданското общество по време на процеса на преговори е от основно значение.

3.11 Що се отнася до преговорите и заключенията във връзка със ЗВССТ, Комитетът счита, че гражданското общество следва да участва в изготвянето на оценки на въздействието върху устойчивостта преди началото на преговорите. Това участие ще спомогне за повишаване на обществената информираност относно ползите от ЗВССТ. Освен това механизмите на гражданското общество следва да бъдат включени в бъдещото ЗВССТ, за да се проследява прилагането на разпоредбите, свързани с устойчивото развитие.

3.12 Почти две години след създаването на Източното партньорство продължава да е неясно по какъв начин се предполага то да се свърже с инициативата „Черноморско взаимодействие“ (2007 г.), при положение че повечето страни партньорки участват и в двете инициативи. На равнището на гражданското общество би могло да се установи сътрудничество между Форума на гражданското общество към Източното партньорство и Форума на НПО в рамките на Черноморско взаимодействие.

3.13 Приносът на Европейския икономически и социален комитет към Източното партньорство

3.13.1 ЕИСК счита Източното партньорство за извънредно важно в качеството му на стратегическа необходимост и политическа инвестиция от страна на ЕС, която в бъдеще ще бъде от полза за гражданите на Европейския съюз и неговите страни партньорки.

3.13.2 От пет години насам ЕИСК разглежда въпроса за състоянието на гражданското общество във всички страни партньорки от различни гледни точки, включително свободата на сдружаване, изискванията за регистрация, данъчното законодателство и процедури, свободата на изразяване и функционирането на тристранните консултации. Комитетът изготви съответни становища и отправи разнообразни препоръки във връзка със следните теми: „По-широка Европа – добросъседство:

нова рамка за отношенията с източните и южните съседи“⁽¹⁾, „Гражданското общество в Беларус“⁽²⁾, „Отношенията между ЕС и Молдова: ролята на организираното гражданско общество“⁽³⁾, „Отношенията между ЕС и Украйна: нова динамична роля за гражданското общество“⁽⁴⁾, „Създаване на мрежи от организации на гражданското общество в Черноморския регион“⁽⁵⁾ и „Участието на гражданското общество в осъществяването на плановете за действие на Европейската политика на съседство в страните от Южен Кавказ“⁽⁶⁾. По искане на чешкото председателство Комитетът изготви проучвателно становище относно „Включване на гражданското общество в Източното партньорство“.

3.13.3 ЕИСК разви контакти с организациите на гражданското общество в страните от ИП и организира редица семинари относно значението на социалния диалог и консултациите с гражданското общество. По време на тези семинари ЕИСК наблегна и върху необходимостта от участие на гражданското общество в изпълнението на плановете за действие на ЕПС.

3.13.4 ЕИСК организира ежегодни семинари в Украйна съвместно с Националния тристранен социален и икономически съвет на Украйна по въпроси от общ интерес и се надява, че подобни ежегодни прояви биха могли да бъдат провеждани през идните години и с други страни от ИП. ЕИСК е готов да съдейства за организирането на семинари за годишен преглед на гражданското общество във всички страни от ИП, на които да се извършва оценка на напредъка, постигнат в изпълнението на плановете за действие на ЕПС.

3.13.5 ЕИСК подкрепя приоритета, даден на Източното партньорство от текущото унгарско и бъдещото полско председателство, и дава своя принос чрез две други становища, а именно относно „Енергийни доставки: от каква политика за съседство се нуждаем, за да гарантираме сигурността на доставките за ЕС?“ и „Източното партньорство и източното измерение на политиките на ЕС, с особен акцент върху общата селскостопанска политика на ЕС“. ЕИСК изразява надежда, че неговите три становища относно Източното партньорство ще получат широка подкрепа и ще допринесат за постигането на някои от целите на ИП.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(1) ОВ С 80, 30.3.2004 г., стр. 148-155.
(2) ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 123-127.
(3) ОВ С 120, 16.5.2008 г., стр. 89-95.
(4) ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 157-163.
(5) ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 144-151.
(6) ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 37-41.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интегриране на водната политика към другите европейски политики“ (проучвателно становище по искане на унгарското председателство)

(2011/C 248/07)

Докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE

На 13 ноември 2010 г. бъдещото унгарско председателство на ЕС сезира ЕИСК с искане да изготви проучвателно становище относно

„Интегриране на водната политика към другите европейски политики“.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 май 2011 г. (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière).

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 106 гласа „за“, 26 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Предвид експертния опит, който има ЕИСК в областта на околната среда, селскостопанските въпроси и предизвикателствата, свързани с въздействието на изменението на климата в Европа – редуващи се периоди на наводнения и суша, които последици са влошаването на водните ресурси, почвите и инфраструктурите и на икономическите и социалните дейности, Комитетът препоръчва консолидиран и трансверсален подход към проблемите в екологичен, икономически и социален аспект.

1.2 Комитетът счита за изключително важно ЕС да разработи европейска политика за водите посредством Рамковата директива за водата и насърчава държавите-членки и европейските институции да консолидират тази политика, като имат предвид, че водата е от първостепенно значение за гражданите, предприятията, земеделските стопанства и местните власти на първо място като основен фактор за живота и после поради значението си за икономиката, обществото и околната среда.

1.3 Ето защо Комитетът препоръчва да ѝ се отреди централно място в цялата политика на ЕС.

1.4 Опирайки се на специфичните нужди и ангажименти на селските и селскостопанските райони в периода на обсъждане на бъдещето на ОСП след 2013 г., ЕИСК препоръчва средствата от първия стълб да се обвържат в по-голяма степен с политиките за водата посредством механизъм за осъществяване чрез обвързване на помощите със спазването на екологични условия (*écoconditionnalité*)⁽¹⁾ и да се увеличат аграрно-екологичните мерки по втория стълб, както и субсидиите за опазване на водата, за да се достигнат равнища, гарантиращи подкрепа от страна на земеделските стопани.

⁽¹⁾ Връщане на субсидиите при неспазване на европейските законодателни инструменти (ЕЗИ) и националните законодателни инструменти (въвеждане в законодателството), свързани със замърсяванията с нитрати, с качеството на водата, с Рамковата директива за водите, като се прилага принципът „замърсителят плаща“ и т.н.

1.5 Като се има предвид, че много бедномни или живеещи в нехигиенични жилища европейци все още са лишени от достъп до безплатна течаша и/или питейна вода, Комитетът подчертава, че съществува зависимост между свързаните с водата предизвикателства и борбата с бедността и амбицията за ликвидирането ѝ.

1.6 Отчита международното и извъневропейското измерение на европейската политика за околната среда чрез стратегията на ЕС, подхода му към търговията, околната среда и развитието и участието му в световни стратегии за околната среда, както на негова територия (транснационални басейни), така и във външните му политики⁽²⁾.

1.7 Насърчава държавите-членки и Европейския съюз да ратифицират Конвенцията на ООН от 1997 г.⁽³⁾

1.8 В областта на вътрешния пазар, основните права, интеграцията, социалното сближаване и здравеопазването са фактори, които изискват задълбочено проучване на въздействието и на цената на една политика за водите, която не включва социалното, екологичното и икономическото измерение.

1.9 За тази интеграция е необходимо да се съгласуват стратегиите, действащи между различните териториални интереси в държавите-членки и между съответните области (заетост, здравеопазване, околна среда, интензивно или биологично земеделие, енергетика, устройство на територията, финансиране на публичните политики и др.) и участници (частни и битови, промишлени и селскостопански потребители и ползватели).

⁽²⁾ Информационен доклад относно „Достоен труд и устойчиво развитие в средиземноморските страни с акцент върху секторите питейна вода, морска вода и канализация“.

⁽³⁾ Конвенция за правото на използване на международните водни пътища с неплавателна цел – http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

1.10 По традиция, управлението на водните ресурси в цяла Европа набляга на подход, основан на търсенето и доставките. Днес ЕС трябва да развие нови начини на предвиждане с цел реагиране при природни бедствия или аварии, свързани с човешката дейност, които са заплаха и нанасят вреди на водните ресурси в краткосрочен план.

1.11 Като припомня основното значение на почвите и растителността, които играят роля на буфер срещу дъждовната вода, Комитетът приканва Съвета да възобнови приемането на директивата за почвите, доколкото тя е необходима за една ефективна политика за водата ⁽⁴⁾.

1.12 Той трябва да изгради и устойчив подход към управлението на тези ресурси, като се съсредоточи и върху по-пестеливото потребление с цел опазване и съхраняване на ресурсите чрез по-ефективно ползване: нова организация на водоподобива и на употребата на нови технологии.

1.13 Въпреки че все още до голяма степен е естествен, водният цикъл включва изкуствени фази, станали възможни благодарение на новите технологии, които не бива да заблуждават относно необходимостта от демократично обсъждане на възможностите за избор. На практика трябва да се обмисли по-справедлив подход към водоподобива, който да отговаря на изискванията и на конкуренцията между енергийните и икономически сектори, към необходимостта от опазване на екосистемите с прясна вода и към изискването да се спазва едно основно право на гражданите.

1.14 Интегрираното управление на водосборните басейни е от съществено значение за опазването и управлението на ресурсите. То насърчава участието на различните заинтересовани страни с цел набелязване и прилагане на съответни мерки за решаване на регионалните предизвикателства, които често изискват компромиси между различните интереси и сектори: градоустройство; зони на преливане на реките; използване на земите, по-специално земеделските; промишленост; енергетика.

1.15 Комитетът подчертава, че би могло да се определи обхватът на европейските и националните субсидии и биха могли да се запелят и/или увеличат средствата с цел управление на помощите, предназначени за опазване на териториалния колективен обществен интерес, като например възстановяването на влажните зони или опазването на биологичното разнообразие, по-специално при разглеждането на реформата на правилата на ЕС в областта на държавните помощи, приложими към услугите от общ икономически интерес ⁽⁵⁾.

1.16 Насърчава държавите-членки и регионалните и местните власти, с оглед на гарантирането на основното право на всеки гражданин да разполага с известно жизненоважно количество вода, да бъдат бдителни и да подобрят изискванията за прозрачност и обратимост на делегирането на обществените услуги или на услугите от общ интерес в юридически и икономически план: публична собственост, аренда, тарифиране, реинвестиране, дейности по поддръжка.

⁽⁴⁾ COM(2006) 232 окончателен, 2006/0086/COD COM(2009)665 окончателен.

⁽⁵⁾ COM(2011) 146 окончателен. Становище на ЕИСК „Реформа на правилата на ЕС за държавните помощи относно услугите от общ икономически интерес“ (Виж страница 149 от настоящия брой на Официален вестник.)

1.17 С безпокойство подчертава нуждата от предвиждане на управлението на човешките и социалните ресурси също по интегриран начин: първоначално и последващо обучение, рамка за сертифициране и признаване на квалификациите, прогнозно управление, цялостен и интегриран подход за насърчаване на професионалната и географската мобилност, включително аспекти, свързани с пола, база данни и др.

1.18 Комитетът препоръчва включване на социалния диалог като елемент, спомагаш за гарантирането на всички задачи, в цялото им разнообразие, на всички равнища на службите за водоснабдяване и канализация - по отношение както на статута на работещите, така и на безопасността на персонала и гражданите.

1.19 В областта на информация и консултация с потребителите, икономическите и социални съвети, навсякъде, където има такива, са ценен ресурс за консултации поради тяхната представителност, независимост, опит и възможност да организират публични изслушвания.

2. Законодателни инструменти, в които се разглеждат политиките за водите

2.1 С политиката за водите са свързани редица въпроси: управлението и опазването на водните ресурси, тяхното използване, управление на бедствията, свързани с водата, опазване на естествените местообитания, общественото здраве.

2.2 Следва списък на законодателството на ЕС и на етапите от разработването на най-подходящите политики в областта на управлението на водите:

— 70-те години на XX век – най-ранни инициативи:

— 1976 г. – Директива относно качеството на водите за къпане

— 1980 г. – Директива относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека

— 90-те години на XX век – работа по основните източници на замърсяване при източника:

— 1991 г. – пречиствателните станции за отпадъчни води от населени места

— 1991 г. – защита на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници

— 1996 г. – Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (КПКЗ)

— От 2000 г. – разширяване, съгласуване, рационализиране

— 2000 г. – Рамкова директива за водите и нейните дъщерни директиви от 2006 и 2008 г. за подпочвените води и приоритетните вещества

— 2007 г. – Директива за наводненията

— 2007 г. – Недостигът на вода и сушите в Европейския съюз (съобщение)

2.2.1 Рамковата директива за водите (Директива 2000/60/ЕО) налага управление на басейните с цел „ежедневно“ опазване на ресурсите чрез въвеждане на понятието „речен басейн“. Тя позволява да се интегрира и управлението на континенталните и на крайбрежните води.

2.2.2 Чрез програми от мерки, внедрявани в областите с водни басейни, Рамковата директива за водите налага постигането на добро качество на водите през 2015 г. (с възможност за обосновани derogации) и предпазване от влошаване на състоянието на водите в бъдеще:

- предотвратяване и ограничаване на замърсяването;
- насърчаване на устойчивата употреба на водата;
- опазване на околната среда;
- подобряване на състоянието на водните екосистеми и намаляване на риска от наводнения и засушавания.

2.2.3 Той възложи на държавите-членки да набележат и класифицират басейните на своя територия, да анализират техните характеристики, да съобщават за наличието на рискови басейни и да изследват влиянието на човешките дейности върху водните басейни. Разработени са планове за управление на басейните, с цел предотвратяване на влошаването и замърсяването, подобряване и възстановяване на водните басейни, било то при повърхностните води, подземните води и водите в защитени територии. Необходимо е също така да се намали замърсяването от изхвърляния и емисии на опасни вещества. За тази цел през 2008 г. РДВ беше допълнена с Директивата за приоритетните вещества.

2.2.4 Временното влошаване на басейните е предмет на редица изключения. То не представлява нарушение на Рамковата директива, ако е резултат от извънредни и непредвидими обстоятелства, свързани с инцидент, естествена причина или форсмажорни обстоятелства. Тези изключения трябва да бъдат обосновани и оправдани от държавите-членки пред Комисията.

2.2.5 Директивата задължава държавите-членки, от 2010 г. да приемат политика на ценообразуване, която ще има различна тежест за различните потребители на вода (домакинства, селско стопанство, промишленост и др.) съгласно пропорционални принципи като размер на потреблението, „замърсителят плаща“, за възстановяване на разходите.

2.2.6 Държавите-членки са отговорни за въвеждането на система от санкции в случаи на нарушение на директивата, а Комисията може да приложи процедури за нарушение успоредно с наказания при неспазване на правилата. Въпреки това сложната система от процедури за нарушение не би позволила строгото прилагане на санкции и този режим на санкции не е с

достатъчно възпиращ ефект. Би било целесъобразно да се предложи показна глоба за случаите на рецидив (глобата да се удвоява при всяко следващо нарушение).

2.2.7 Работата, извършена в рамките на REACH (законодателството относно регистрацията, оценката и разрешаването на употребата на химикали, списък с особено опасни замърсители), ще спомогне да се улесни намаляването на устойчиви замърсяващи вещества във водите, защитата на водните екосистеми и ограничаването на рисковете за общественото здраве.

2.3 *Комисията се самосезира по въпроса за водите в рамките на прегледа на състоянието на Общата селскостопанска политика*

2.3.1 Действително, чрез „прегледа на състоянието“ беше наложено изискването за въвеждане на „буферни ивици“ по протежение на водните течения, където се ограничава използването на пестициди, и за заделяне на финансови средства за борбата срещу недостига на вода. Необходимо е да се гарантира прилагането на тези мерки. Важно е също така да се провеждат оценки на въздействието върху количеството вода, използвана в производството на биогорива или биомаса.

2.4 *Целта на Директивата за предотвратяване на рисковете и наводненията е да се запази ресурсът в случай на природни бедствия*⁽⁶⁾

2.4.1 Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно оценката и управлението на риска от наводнения изисква от държавите-членки да „картографира“ опасностите и рисковете в тази област и да създадат планове за управление на риска от наводнения с цел тяхното намаляване. В директивата се предвижда, в хода на нейното прилагане, установяването на трансгранично сътрудничество и обмен на информация в общи трансгранични речни басейни.

2.5 *Фондът за солидарност на Европейския съюз обезщетява пострадали от природни бедствия*

2.5.1 В становище на ЕИСК⁽⁷⁾ се изтъкват някои наченки на евентуално подобряване на функционирането на фонда. Действително, критериите за оперативна допустимост за отпускане на средствата, описани в член 4, са твърде ограничаващи и не са пригодени за някои видове щети. В становището се подчертава необходимостта от включване сред допустимите бедствени ситуации на бедствията, произтичащи от натрупване или в резултат от факти, случили се през по-дълъг период. Тези бедствия, като сушилите или жегите, са резултат от изменения в околната среда, за които са отговорни всички държави-членки на Съюза. В становището се изтъква, че водоснабдяването и функционирането на инфраструктурата трябва да бъдат покрити от фонда за солидарност, дори ако бедствието не е резултат от внезапно събитие.

⁽⁶⁾ ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 20.

⁽⁷⁾ ОВ С 28 от 3.2.2006 г., стр. 69.

2.6 В Директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването 2008/1/ЕО се предвижда рамка за инсталиране на промишлени и аграрно-промишлени производствени единици ⁽⁸⁾.

2.6.1 Теоретично тази директива задължава при индустриалните обекти да се използва най-добрата технология. Тя не е основен инструмент на европейската политика на водите, но неотдавнашният разлив на червена кал в Унгария, която замърси почвите и реките в района на Ајка, достигайки дори до река Дунав, също привлече вниманието към проблемите на околната среда и защитата на водните течения и към лечението и компенсирателното на пострадалите при бедствия, както и към необходимото равнище на бдителност при изпълнението на водните политики. Въпреки това, по протежение на 3 019-те километра брегове на река Дунав ⁽⁹⁾, все още има около 150 такива места, които според WWF, са „бомби със закъснител“. Например червената кал, остатък от процеса на производство на алуминиев триоксид, не е била обработвана, въпреки че има такава технология, която се използва на други места и позволява значително да се намалят 96-те % остатъчна натриева основа. Много предприятия, вместо да предложат реално пречистване, се задоволяват с наличието на басейни за задържане на отпадъците, които често нямат необходимия за производството капацитет ⁽¹⁰⁾. Това ново изискване за обработка с най-ефективните налични технологии трябва да може да допълни инфраструктурите за складиране по по-добър, безопасен и съвместим начин.

2.7 Директивата за обществените поръчки в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и телекомуникациите (90/531 и 93/38/ЕИО) осигурява рамка за използването на водните ресурси от публичните или частните оператори и определя условията за възлагане на обществени поръчки

2.7.1 По време на предприемаческия период беше поискано от присъединяващите се страни да приведат своята индустрия в съответствие с европейските стандарти. Няколко държави измениха законодателството си, като обаче намалиха някои прагове и минимизираха някои проблеми, свързани с околната среда.

2.7.2 Ето защо изглежда наложително ЕС и неговите държави-членки да укрепят средствата за изпълнение и прилагане на европейското законодателство с цел увеличаване на информираността и сигурността на своите граждани по отношение на достъпа до водоснабдяване и канализация.

2.8 Изменение на климата и наводнения

2.8.1 В резултат от последните наводнения в цяла Европа възникнаха много въпроси относно тяхното предотвратяване. Парадоксално, но Европейският съюз, който разполага със средства за овладяване на природните бедствия, няма такива за предотвратяване и предвиждане на риска от бедствия, пред-

извикани от умишлено или небрежно човешко поведение. За да бъдат ефективно, политиките, свързани с предотвратяването на наводненията, следва да бъдат интегрирани в по-всеобхватни политики за устройство на територията, инфраструктури, опазване на екосистемите, борба с изменението на климата ⁽¹¹⁾.

2.9 Трансгранично сътрудничество: примерът със Саар и Лотарингия в басейна на река Блис („Blies aval“)

2.9.1 Беше създадено междурегионално сътрудничество между няколко участници, за да се постави началото на трансгранично партньорство „Наводнение“, като част от проекта Interreg IV A „Управление на наводненията и маловодното във водосборния басейн на Мозел и Саар - FLOW MS“. Споразумението събра международните комисии за защита на Мозел и Саар (СІРМ), Министерството на околната среда, енергетиката и транспорта на провинция Саарланд (MUEV) префектура на регион Лотарингия, под-префектура Sarreguemines, четири германски и пет френски общини. Целта е справяне с наводненията чрез съвместни усилия за превенция и редовна обмяна на опит. Става въпрос за по-добро координиране на плановете за реагиране при извънредни ситуации и за приспособяване на инфраструктурата на общината с цел преодоляване на рисковете от наводнения.

2.9.2 Трансграничното сътрудничество по проекта „Blies aval“ има за цел да се насърчи създаването на карти на районите с риск от наводнения, оценката на този риск и разработването на препоръки, които ще се актуализират чрез плановете за управление на риска от наводнения.

2.9.3 Реките не свършват на границите. Местните инициативи са изключително важни за далновидното управление на ресурсите, както показват някои примери. Създава се транснационално сътрудничество в речните басейни като тези на Рейн, Одер, Маас, Дунав, Саар, Мозел и Елба. Съответните държави създават институции за осигуряване на координиран подход за управление на риска от наводнения и трансгранични плановете за защита.

2.9.4 Басейнът на Семоя – приток на Маас, споделят между Белгия и Франция – е добър пример в тази посока. Въпреки разликите в превантивните мерки и законодателствата, от 2002 г. се изпълнява съвместен план за действие за борба срещу наводненията в горното течение (Белгия) и в долното (Франция). Финансовата програма Interreg III Франция-Валония-Фландрия (2002-2006 г.) за насърчаване на трансевропейското сътрудничество позволи обединяването в общ подход чрез „договор за реките“ (инструмент с цел, основан на участието, управление на водата) на действия за предотвратяване на наводнения и от двете страни на границата.

2.9.5 Други проекти като EUROTAS или трансгранични стратегии за Дунав или за Балтийско море са насочени към разработването на общи за няколко страни методологии за управление на риска от наводнения в дългосрочен план и за прогнозиране на наводнения в реално време или за опазване на сладководни извори.

⁽⁸⁾ ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 46. ОВ С 97 от 28.4.2007 г. стр. 12. ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 29.

⁽⁹⁾ WWF/Нов завод, 21.10.2010 г.

⁽¹⁰⁾ Дълги години Sanofi Aventis, разположен в Иври (Франция), изливаше замърсители в канализационната мрежа на SIAAP, включително бензен (силно канцерогенно вещество), поради маломерни басейни за задържане на отпадъци.

⁽¹¹⁾ ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 20.

2.9.6 Ето защо изглежда възможно, необходимо и подходящо да бъдат набелязани съвместни инициативи на местно равнище и след това да бъдат подкрепени политически и финансово от Европейския съюз.

3. Място и роля на местните власти и на гражданското общество

Може да се изброят различни области, в които европейските граждани са пряко заинтересовани от интегрирането на европейска политика за водите:

3.1 Въздействие от управлението на водите и на катастрофите върху населението

3.1.1 Недостигът на вода, редуващите се периоди на продължителна суша, наводнения или случаите на замърсяване на водите причиняват сериозни последствия и създават икономически и социални проблеми, и могат да доведат до изчезването на икономически дейности (включително селското стопанство), загуба на работни места и следователно до масово преселване и уязвимост на териториите.

3.1.2 Борбата с химическото замърсяване на водата е от съществено значение. От нея зависи здравето на растенията, животните и хората, както и предаването на химическите елементи по хранителната верига. Важно е списъкът на замърсяващите вещества, чието използване е забранено или регламентирано, да се преразглежда редовно, както е предвидено в директивата за приоритетните вещества. Ето защо е необходимо да се работи заедно със селскостопанските производители, предприятията и екологичните сдружения, които да регламентират използването на нови продукти и установяването на прагове за използване, както е посочено в предходните становища на ЕИСК ⁽¹²⁾.

3.2 Различни употреби на водата

3.2.1 Промисленият сектор, туризмът и селското стопанство са свързани с използването на водните ресурси и тяхното замърсяване. Галопиращата урбанизация на речните или морските зони също оказва натиск върху тази уязвима среда. В Европейския съюз за производството на енергия отиват 44 % от общото потребление на вода – предимно за охлаждане. Двадесет и четири процента от водата се използват в селското стопанство, 21 % за снабдяване на гражданите и 11 % за промишлени цели. Зад тези стойности се крие различна употреба в отделните региони. В Южна Европа например за селското стопанство се използва над половината от потреблението на вода, а в някои региони достига над 80 %, а в Западна Европа над половината каптирана вода се използва за производство на енергия и за охлаждане ⁽¹³⁾.

3.2.2 Отношенията на зависимост между управлението на водните ресурси и производството на електроенергия са явни и следва да бъдат обсъдени от страна на Европейския съюз. От предназначенията за производство на електроенергия вода много малка част се употребява и по-голямата част в крайна сметка бива изхвърлена при по-висока температура. Опазването на водните системи е основен залог. Технологии за намаляване на количеството вода, използвано в производството на електроенергия, или за събиране на водата съществуват, но не могат да

се прилагат поради по-високата си цена. Поради това е необходимо не само да се стимулират финансово НИРД около тази тематика, да се насърчава използването на тези нови технологии, но и да се интегрира дебатът за инвестициите и устойчивостта на тяхната възвръщаемост в свързаните области: екологична, социална и икономическа.

3.2.3 Практиките за ползване на земеделските земи и градското планиране биха могли да окажат голямо въздействие върху недостига на вода. Неконтролираната употреба утежнява използването на подземните или повърхностните води и може да доведе до необратими изменения на околната среда и до създаване на нежизнеспособен цикъл на социално-икономическото развитие, създавайки опасност за сигурността на храните, енергетиката и социалната стабилност. Няколко важни влажни зони, гори или естествените наводняеми долини са били обезводнени и оградени с диги и са били построени структури за регулиране и канали в подкрепа на урбанизацията, селското стопанство, енергопотреблението и търсенето на защита от наводнения ⁽¹⁴⁾. Необходимо е бъдещите политики за устройство на територията да включват свързаните с водата ограничения.

3.3 Управление на търсенето и осигуряване на устойчиво и трайно предлагане

3.3.1 Редица фактори влияят върху търсенето на вода от страна на домакинствата: броят на населението и домакинствата, урбанизацията, туризмът, приходите, технологиите и поведението на потребителите. Освен това „течове“ в системата за разпределение и доставка на вода играят ключова роля в определянето на количеството вода, което достига до крайните потребители. Следва да се намали равнището им там, където е необходимо. Необходими са инвестиции за поддържането и разширяването на разпределителните мрежи, но и на инфраструктурата на отпадъчните води. През 2006 г. 10 % от населението на ЕС-25 все още не е свързано към системата за събиране на отпадни води и между отделните страни се наблюдават значителни разлики ⁽¹⁵⁾.

3.3.2 Туризмът може да увеличи значително консумацията на вода, особено през летните месеци и най-вече по южното крайбрежие на Европа, където регионите вече са подложени на значителен воден стрес. Повишаването на осведомеността на потребителите по същество е в допълнение към другите мерки за опазване на ресурсите.

3.3.3 Стандарти и независимост: повторната употреба на отпадъчните води в земеделието може да бъде съществен фактор за устойчиво управление на ресурсите и трябва да бъде сигурно от гледна точка на общественото здравеопазване, подобно на другите източници, чрез създаване и контрол на санитарните норми, установени в условия на прозрачност от страна на законодателя и контролирани от независими контролни институции, които самите са сертифицирани или публични.

⁽¹²⁾ ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 3.

⁽¹³⁾ Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought („Водните ресурси в Европа – справяне с недостига на вода и със сушата“), доклад на Европейската агенция за околната среда, ISSN 1725-9177, февруари 2009 г.

⁽¹⁴⁾ „Доклад за състоянието и перспективите на околната среда през 2010 г. (SOER 2010)“, Европейска агенция за околната среда.

⁽¹⁵⁾ SOER стр. 103 + доклад на ЕАОС, стр.5 + съобщение на Евростат за пресата от 2006 г.

3.4 Гражданското общество и европейските политики за водите

3.4.1 Вследствие на резолюцията на Генералната асамблея на ООН от 26.07.2010 г.⁽¹⁶⁾ Съветът на ЕС обяви на 22 март 2010 г., че 27-те държави-членки признават правото на водоснабдяване и канализация, като припомни, че „всички държави имат задължения за спазване на човешките права по отношение на достъпа до безопасна питейна вода“ и че „задълженията за спазване на човешките права по отношение на достъпа до безопасна питейна вода и до канализация са свързани тясно с индивидуалните човешки права – като правото на жилище, храна и здраве“.

3.4.2 Правото на информация на гражданското общество относно данни, свързани с водата, е от съществено значение. През 1999 г. провинция Берлин приватизира предприятията си за управление на водите в полза на Veolia и на германския конгломерат RWE, което доведе до повишаване на цените за потребителите. Договорите за делегиране и техните клаузи, сключени между страните, още се пазят в тайна. Една популярна инициативата даде възможност да се създаде сдружението „Wassertisch Berliner“, което успя да събере достатъчно подписи за откриване на процедура за референдум. Деветдесет и осем процента от участниците в допитването (при участие 27 % от гласоподавателите) се обявиха за публикуване и анулиране на тайните договори. След тази инициатива публикуваните откъси от докладите показаха, че печалбите на акционерите на двете дружества са били гарантирани от схема за компенсации. Следователно провинция Берлин (с публични средства) е осигурявала печалби за предприятията през годините, в които те не са успявали да спечелят сумите, определени от тайните клаузи. Все повече и повече местни органи в Европа се възползват от изтичането на договорите за делегиране с частни предприятия, за

да върнат водните услуги към общините. Въпреки това, някои и то не кои да е, се оказаха пленници на договори, сключени при такива незаконосъобразни начални условия, така че бяха принудени да запазят участието на частните оператори⁽¹⁷⁾. Би могло да се подобри прозрачността на условията на делегиране на обществени услуги или на услуги от общ интерес и тяхната обратимост, по-специално чрез проучване на следното:

- управление на водите: реинвестиране на печалбите в поддръжката на мрежите и за модернизиране;
- характеристиките и тромавостта на инвестициите, които засягат достъпа до частния и публичния пазар не бива да водят до монопол и / или до съглашения;
- финансирането на най-големите частни предприятия за вода се извършва предимно от публични средства⁽¹⁸⁾;
- условия на труд, заетост и сигурност на персонала. Нужни са и ще бъдат нужни достатъчно на брой обучени и квалифицирани жени и мъже, които да се ползват с уникален статут на държавни служители във водоснабдяването, канализацията, контрола, преследването на нарушенията, изследванията и т.н., в рамките на статут на служителя, като гаранция за осигуряване на изпълнението на всички задачи в цялото им разнообразие на всички равнища;
- информиране и консултиране на потребителите. Икономическите и социални съвети, където има такива, са ценен ресурс поради своята представителност, опит и способност да организират публични изслушвания.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Резолюция на Общото събрание на ООН: „Човешкото право на вода и канализация“, 07.26.2010 г., A/64/L.63/Rev.1, вж.: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf.

⁽¹⁷⁾ Public Citizen, „Campagne de l'eau pour tous“ („Кампанията „Вода за всички“), 2007. „Veolia Environnement: профил на предприятие. Специален доклад на Public Citizen в рамките на кампанията „Вода за всички“ (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>) и Тайният договор за приватизацията на водата в Берлин беше публикуван в берлинския ежедневник Die Tageszeitung (TAZ) в съботното му издание от 30 октомври 2010 г.: <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung/>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.psir.org/reports/2010-W-EWCS.doc>.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята и отношенията на ЕС с Централна Азия и приносът на гражданското общество“

(2011/C 248/08)

Докладчик: **г-н PEEL**

До членовете на специализирана секция „Външни отношения“

На своята пленарна сесия, проведена на 15–16 септември 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

„Ролята и отношенията на ЕС с Централна Азия и приносът на гражданското общество“.

Специализираната секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 112 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 За разлика от Европа, между петте държави от Централна Азия няма истинско разбиране за регионална принадлежност. Комитетът настоятелно приканва Комисията и останалите институции на ЕС да продължат да работят за създаване на много по-дълбоко усещане за регионална идентичност и интеграция, като насърчават всяка от тези държави да работи в по-тясно сътрудничество със своите съседи, за намаляване на етническите проблеми и проблемите, свързани с границите, както и за създаване на възможност за по-успешно и по-устойчиво икономическо и социално развитие.

1.1.1 Комитетът е твърдо убеден, че съществува огромна необходимост от цялостна, последователна и координирана стратегия на ЕС за развиване и изграждане на ефективни връзки между гражданското общество на ЕС и на Централна Азия. Понастоящем контактите са много слаби. Като за начало е необходима много по-висока степен на дипломатическо представителство на ЕС.

1.1.2 Необходимо е да се използва в максимална степен целият експертен опит на институциите на ЕС, най-малкото в духа на член 11 на Договора от Лисабон, и затова призоваваме Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) да включва Комитета при всяка възможност, не на последно място за изграждане на капацитет въз основа на нашия опит на други места (напр. на Балканите, в Латинска Америка).

1.1.3 Затова препоръчваме посредством ЕСВД да се създаде официален механизъм, в който да участва ЕИСК, първо – за да позволи по-ясното определяне на съществуващите големи партньори от гражданското общество във всяка от държавите, включително ефективни независими партньори от средите на бизнеса и синдикатите, и второ – за да може да се посочат новите възникващи организации на гражданското общество и да се подкрепя тяхното развитие. За да насърчи постигането на тези цели, малка делегация от ЕИСК би трябвало да направи посещения в Централна Азия.

1.1.4 Комитетът категорично подкрепя добре структурирания, иницииран от ЕС процес на диалог за правата на човека като ранен положителен резултат от Стратегията на ЕС за Централна Азия, но изразява дълбокото си разочарование от факта, че досега не е включен в него. Включването му трябва да бъде първостепенна задача.

1.1.5 Усилията за изграждане на много по-запълнени междуличностни контакти трябва да включват по-дълбоки връзки сред младежта и в сферата на образованието, тъй като по-голямата част от населението е на възраст под 25 години, и по-бързо разширяване на използването на програмата Erasmus Mundus и от двете страни. В това трябва да се включи улесняването на издаването на визи за образователни цели, премахването на таксите за най-даровитите учащи от Централна Азия, реклама на учебници по английски език, летни школи и партньорства между университети и средни училища.

1.2 Тясно свързан с насърчаването на по-голямо участие на гражданското общество е по-общият въпрос за правата на човека. Това е ключова сфера, в която Европа може да предложи и на практика предлага съдействие на държавите от Централна Азия, които продължават своето самостоятелно развитие. Въпреки това областите, на които се обръща по-голямо внимание, трябва да бъдат предмет на договаряне и да са съобразени с културните особености. Въпреки продължаващите проблеми всяка от петте държави е ратифицирала осемте основни конвенции на МОТ (с две изключения, посочени в 5.4.1). Определянето на това по какъв начин и в кои области Европа може да съдейства на Централна Азия да изпълни тези и други ангажменти предлага практическа възможност за изграждане на взаимно доверие.

1.2.1 Комитетът категорично подкрепя и предприемането на стъпки към сключване на търговски споразумения с всяка една от петте държави. В съответствие с други неотдавнашни търговски споразумения на ЕС препоръчваме създаването на форум за гражданско общество във всяка от държавите, в който да се включва и устойчивото развитие, за да може Комитетът да сподели своя експертен опит.

1.3 От особено значение тук са свързаните, но трудни за решаване въпроси за продоволствената сигурност, осигуряването на вода и енергийните доставки. Препоръчваме ЕС да изпълнява по-голяма роля за насърчаване на съвместната работа на петте държави, насочена към разрешаване на тези сериозни проблеми в тяхната свързана цялост. Комисията трябва да изясни до каква степен те са взаимно свързани. По отношение както на продоволствената сигурност, така и на осигуряването на вода, Европа има положителен опит в подпомагането на други страни и в този случай той следва да се използва най-пълно за изграждане на допълнителна сигурност и доверие.

1.4 Комитетът препоръчва, в съответствие с настоящите призови, отправяни преди ⁽¹⁾ във връзка с бъдещи търговски преговори, Комисията да използва 27-те конвенции, посочени в Системата за общи преференции GSP Plus, като основа за развитие на по-широка търговия с Централна Азия извън сферата на енергетиката, заедно с мерки за техническа помощ в областта на търговията, когато такива са необходими.

1.5 Комитетът препоръчва развитието на връзките на ЕС с Централна Азия да следва тясно и да бъде вдъхновявано от връзките на ЕС с Русия, Китай и Турция, но не и с Иран, докато санкциите са в сила.

1.6 Страните от Централна Азия имат значителни потенциални енергийни резерви, които предлагат за Европа допълнителни и допълващи (за разлика от алтернативни) енергийни източници, въпреки че съществуват усложнения по отношение на транзита и транспорта. Важно е жизнеспособността на тези връзки да се основава на практически и икономически причини.

1.7 Централна Азия не следва да бъде крайна цел за транспортните/транзитните връзки на Европа, а на нея следва да се гледа по-скоро като на междинна точка по пътя към Китай и отвъд. Необходимо е предложените от Китай и ЕС транспортни коридори да се съчетаят. Древният „Път на коприната“ би трябвало да се развие като търговска и енергийна магистрала.

2. Въведение

2.1 Въпреки че Казахстан е деветата по големина страна в света, петте държави в Централна Азия (Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Туркменистан и Таджикистан) имат общо население от едва около 61 милиона души – колкото Обединеното кралство, Франция или Италия поотделно.

2.2 От основно значение е да се разбере, че всъщност това са нови държави, които все още до голяма степен са в процес на формиране. Въпреки че са независими и напълно признати, те са резултат от разпадането на СССР. В нито една от тях не е имало значимо „национално-освободително движение“. Във всяка от тези държави предишният съветски политически елит пое контрола в ролята на нов независим елит. Но това общо минало остава положителен фактор за насърчване на регионалното сближаване. Липсва обаче реално усещане за каквото и да било регионално сближаване, което е слабо и съвсем не е от степента, в която съществува в Европа; става въпрос за концепция, която ЕС започва да насърчава и тук.

2.3 Освен това техните граници, не са избрани от самите тях, нито се основават на естествени граници, а са определени от външни сили, те са формирани като републики в състава на СССР, което на свой ред създаде етнически напрежения, както съвсем наскоро показаха събитията в Киргизстан, където узбекското малцинство беше подложено на натиск. Това разкрива много добра възможност ЕС да даде полезен принос чрез своя опит в подпомагането на разрешаването на национални напрежения.

2.4 Тези държави наследиха също и планови икономики – модели, които на сегашните управляващи елити им е удобно да поддържат. Тази склероза в основата на системата се усложнява от възбуждането на стари и стратегически международни съперничества (не на последно място поради близостта на Афганистан и Иран), които обаче сега са и икономически, поради откриването на природни енергийни ресурси, чието количество още не е определено, а именно на нефт и газ, най-вече газ в Туркменистан.

2.4.1 Вече се наблюдава възникването на въпроси, включващи прехвърляне на властта от едно поколение в дадено семейство към друго в този район (в Казахстан). Понастоящем административната инфраструктура на старата съветска номенклатура може да се опише по-добре като кланова/фамилна номенклатура. Тук също подкрепата за насърчаването на по-неутрална държавна администрация е още една потенциална област, в която ЕС може да съдейства чрез своите програми за гражданско общество и управление.

2.5 Преди да попадне под руско господство през XIX век, Централна Азия е представлявала група от подчертано независими мюсюлмански ханства и емирства с екзотични имена, включително Бухара и Хива. Те обаче са били изолирани поради огромните пустинни територии, които ги заобикаляли. Тимур създаде своята огромна империя с център в Самарканд. Населението произхожда отчасти от армиите на Чингиз Хан и от „Златната орда“. Забележителна е също и силната научна традиция в този район, особено в областта на астрономията, датираща от времето на обсерваторията, основана от Улуг Бег, внук на Тимур, през двадесетте години на XV век. Днес Казахстан продължава да участва активно в космическата програма.

3. Нова Велика игра?

3.1 Въпреки своето негостоприемно разположение Централна Азия придоби важно стратегическо значение, както беше посочено по-горе. Подобно на „Великата игра“ от XIX век (когато този район е бил сцена на съперничество между амбициите на Великобритания и Русия), той отново е може би най-важният район в света – освен Източна Азия – в който има опасност от сблъсък на толкова много силни интереси.

3.2 Тъй като районът е бил под руско господство повече от столетие, **руското** влияние в него остава много силно. Общият език е руски, икономическите връзки остават силни и Русия счита, че районът естествено попада в нейната сфера на влияние. През 2010 г. Казахстан сключи Митнически съюз с Русия и Беларус, към които проявяват интерес и други държави. За Киргизстан, единствената държава-членка на СТО, това би било проблем. Узбекистан и Туркменистан обаче са забележимо по-предпазливи от останалите държави при възстановяването на връзките си с Русия.

3.3 **Китай** също има значително участие във връзка с развитието и това беше официализирано чрез членството на страната в Шанхайската организация за сътрудничество (в която участват също Русия и Иран). Китай има стратегически енергийни интереси: през 2010 г. за рекордно кратък период изгради газопровод от Туркменистан през Узбекистан и

⁽¹⁾ ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 82.

Казахстан, който скоро ще бъде напълно свързан с китайската вътрешна енергийна мрежа. Китай е силно заинтересован и от изграждане на стратегически железопътни и шосейни коридори към западните държави през Централна Азия, но засега те още не са съчетани с европейските транспортни коридори в източна посока. Това трябва да се коригира. Древният „Път на коприната“, който вече е туристически маршрут, може да бъде изгодно развит също и като търговска и енергийна магистрала.

3.4 Иран и Афганистан са силно ангажирани, тъй като са близки съседи, в тях се говорят езици, подобни на фарси, както в Таджикистан и тяхната нова история е свързана с ислямския фундаментализъм. Религиозните страсти понастоящем се държат под контрол от всяка от централно-азиатските държави, но нарастват. Ислямското въстание беше фактор в гражданската война в Таджикистан през деветдесетте години на XX век и мнозина се опасават, че то може да се повтори. За Иран, при наложените му санкции във връзка с ядрената програма, връзките с Туркменистан са особено важни; както и изграждането на нов стратегически газопровод. Трафикът на наркотици от Афганистан е все по-голям проблем, но този проблем е свързан повече с крайното потребление в западните страни; намаляването и ограничаването на нелегалния пазар в Европа (и в САЩ) трябва също да бъде част от решението, заедно с убеждаването на бедните и подкупни местни длъжностни лица да предприемат действия за спиране на трафика на наркотици.

3.5 **Турция** също се ползва със силно влияние в този район, не на последно място поради факта, че с изключение на таджиките всички останали народи в района са тюркски и езиците им са много близки. Турция беше силно ангажирана тук скоро след разпадането на Съветския съюз и след първоначални временни неуспехи, нейната позиция отново се засилва. Също така Турция ще бъде ключова спирка за петролопроводите и газопроводите към западните държави.

3.6 **САЩ** също са силно ангажирани в региона, не на последно място поради войната в Афганистан.

3.7 Следователно всичко това поставя въпроса до каква степен е необходимо участие на ЕС, като се отчита също и фактът, че никоя държава-членка на ЕС няма колониално наследство тук. Нуждите на Европа следва да се имат предвид в дългосрочен план и при пълно отчитане на по-широките отношения на ЕС.

3.7.1 ЕС вече води важни преговори както с Русия, така и с Китай, с които ЕС има стратегическо партньорство. Водят се преговори за присъединяване с Турция, макар че те напредват изключително бавно. Въпреки това остава впечатлението, че връзките на ЕС с държавите от Централна Азия се управляват напълно независимо от връзките с тези други страни, което не е логично. Развитието на връзките на ЕС с Централна Азия трябва да бъде тясно и взаимно обвързано с участието на ЕС в Русия, Китай и Турция; също така нашите отношения с Централна Азия не бива да се развиват по начин, който би заплашил стратегическите ни отношения с някой от тези ключови партньори. Докато продължават санкциите, наложени на Иран, би било преждевременно тази страна да се включва в отношенията, но е нужно уравнието Иран/Централна Азия да се преразглежда периодически.

4. Участието на ЕС в Централна Азия

4.1 През юли 2007 г. ЕС започна да прилага своя собствена Стратегия за Централна Азия, вдъхновена от немското председателство. Тя звучи доста покровителствено, но нивата на търговия все още са твърде ниски и би трябвало да се повишат. С изключение на Казахстан, с който през 2009 г. (както и през 2007 г.) е осъществен 0,9 % от вноса и 0,5 % от износа на ЕС, търговията с нито една от останалите страни не превишава 0,1 % от търговията на Съюза. Въпреки тези цифри ЕС остава основен търговски партньор за всяка от страните, особено за Казахстан, за който, изразено в търговски обем, ЕС е по-голям търговски партньор отколкото Русия или Китай.

4.2 Доста подходящо и логично е ЕС да покаже непосредствен интерес към Централна Азия, особено във връзка със своята програма „Източно партньорство“ и Стратегията за Черно море. Последните обхващат практически (заедно с Турция) всички останали държави от бившия СССР, с изключение на Русия, с която ЕС води преговори по отделно, ново стратегическо споразумение. Някои държави-членки на ЕС, а именно Литва и във все по-голяма степен Германия, вече имат силни връзки с Централна Азия. Освен това за мнозина Азербайджан е по-тясно свързан с Централна Азия отколкото с Кавказ, не на последно място заради енергетиката и религията.

4.2.1 Ключов въпрос е енергията. Страните от Централна Азия разполагат със значителни потенциални енергийни запаси, които предлагат допълнителни и допълващи източници на енергия за Европа, макар това да е усложнено от въпросите, свързани с техния транзит и транспортиране. От съществено значение е ЕС да има реалистично виждане за потенциала на енергийните доставки от региона, и жизнеспособността на такива връзки да се основава на практически и икономически причини. За държавите домакини е важно тези природни енергийни източници да се разглеждат като *допълващи* и разнообразяващи съществуващото снабдяване, а не като възможни *алтернативни* източници.

4.3 Въпреки оптимистичния тон на Доклада за напредъка, представен през юни 2010 г., връзките на ЕС с петте държави от Централна Азия са извънредно слаби. Има само едно пълноправно представителство на ЕС в Казахстан, а неотдавна бяха открити делегации на ЕС в Киргизстан и Таджикистан. В Узбекистан и Туркменистан ЕС се представлява само чрез „Домове на Европа“, в които работят главно консултанти, наети с договор. Според CEPS ⁽²⁾ 18 държави-членки имат посолства в Казахстан, 10 – в Узбекистан и само няколко – другаде. Единствено Германия и Франция имат свои посолства във всичките пет държави, а Обединеното кралство – в 4 от държавите. 9 държави-членки нямат изобщо свои представителства. За да бъде успешна, стратегията на ЕС за Централна Азия ще зависи в много по-голяма степен от представителството на ЕС, което ще даде възможност за предварително тестване на новата Европейска служба за външна дейност, въпреки нейните строги бюджетни ограничения. Съвместното действие чрез ЕСВД по ключови въпроси като например визите (поне за държавите от Шенгенското споразумение) ще бъде един такъв тест.

(2) Център за европейски политически изследвания.

4.4 ЕС има договорени Споразумения за партньорство и сътрудничество (СПС) с всичките пет държави. Споразуменията с Казахстан, Киргизстан и Узбекистан влязоха в сила през 1999 г., макар че впоследствие, след клането в Андижан споразумението с Узбекистан беше частично суспендирано през периода от 2005 до 2008 г. Споразумението с Таджикистан (отложено поради гражданската война) беше ратифицирано едва през 2009 г., а това с Туркменистан все още не е ратифицирано поради проблеми, свързани с правата на човека.

4.5 Казахстан по-специално се очертава като държава с ключова роля в региона, чиито отношения с ЕС се развиват бързо, подкрепяни от все по-голямата заинтересованост на двете страни. Казахстан определено е държавата, с която ЕС най-лесно взаимодейства, и чрез своята успешна агитационна дейност за председателството на ОССЕ⁽³⁾ той даде недвусмислен знак за желанието си да играе ключова роля. Друго свидетелство за волята на Казахстан за нарастващо участие в по-широки въпроси е присъединяването на страната към Митническия съюз с Русия и Беларус, и нейната явна заинтересованост да стане член на СТО, вероятно заедно с Русия. Друг знак е нарастването на забележителна класа от млади предприемачи, която има желание и е насърчавана да получи образование в чужбина, и все по-силният дух на гражданско общество и ангажираност.

4.6 Подобно желание за по-голяма видимост в международен план още не се забелязва в Узбекистан, който запазва по-затворен и авторитарен подход, също като Туркменистан. Първоначално изглеждаше най-вероятно Узбекистан да изгради по-тесни връзки с Европа, но тази надежда угасна, особено след Андижан, тъй като Казахстан се отвори.

4.7 Въпреки силното безпокойство след етническите вълнения през 2010 г., Киргизстан има по-отворено общество и нарастващо участие на гражданското общество. Това се отнася и за Таджикистан, с който ЕС в момента поддържа изключително слаби връзки. Таджикистан е по-уязвим, през 90-те години на XX век преживя сериозна гражданска война, която би могла да се повтори. Изправен е пред продоволствена криза.

5. Ролята на гражданското общество и правата на човека

5.1 Ролята на гражданското общество е както непостоянна, така много различна в петте държави. В Киргизстан степента на участие на гражданското общество е най-голяма, а в Казахстан и Таджикистан духът на гражданско общество е в процес на развитие.

5.1.1 Гражданското общество обаче имаше ясна роля в добре структурирания процес на диалога на ЕС за правата на човека – един от първите резултати от Стратегията на ЕС за Централна Азия в тези страни. Тук бяха проведени годишни срещи на официално равнище, с отделни семинари на тема гражданско общество с участието на юристи -специалисти в областта на правата на човека, и местни НПО, в присъствието на длъжностни

лица от ЕС и със стандартен дневен ред, но засега няма ефективен начин за измерване на резултатите.

5.1.2 Комитетът категорично подкрепя този процес, но е много разочарован от факта, че досега ЕСВД не е сметнала за необходимо да включи ЕИСК в него. Призоваваме ЕСВД да отстрани този пропуск колкото се може по-бързо, най-малкото защото ние сме доказан партньор в диалога и връзка с по-широкото гражданско общество, имаме задълбочени практически познания и широко признат експертен опит.

5.2 Приносът на гражданско общество не е на същото ниво в Узбекистан (където бяха предложени организирани от правителството НПО) и в Туркменистан, където практически няма независимо гражданско общество.

5.2.1 Важно е да се припомни, че преди независимостта липсваше традиция и разбиране за гражданското общество като посредник между държавата и гражданите, а също и каквото и да било понятие за неправителствени организации. Всички профсъюзи, обществени, младежки и професионални организации бяха част от държавната структура, която не поддържаше почти никакви контакти с външни влияния, които да оформят новите институции след постигането на независимост. След това обаче много такива организации се развиха в по-независима посока заедно с приватизираните държавни предприятия, независимите профсъюзи и професионални сдружения, особено в Казахстан и Киргизстан и в по-малка степен в Таджикистан.

5.2.2 През 90-те години на XX век възникнаха местни инициативи на общностите в селските райони, както и групи за взаимопомощ въз основа на традиционните местни общности и роднински групи за взаимопомощ – *hasher/ashar*, не на последно място в отговор на разпадането на съветските системи за социално подпомагане, но те са много различни от неправителствените организации, във вида, в който са международно признати. Възникнаха и такива НПО, но те в повечето случаи са ограничени в главните градски райони и често зависят от значителна външна финансова помощ (включително от САЩ). Всяка от държавите се разви по различен път с различни проблеми, но след „цветните“ революции в Грузия, Украйна и Киргизстан, неправителствените организации (смятани от мнозина за чужди и получавали прекалено много пари според местните стандарти) бяха силно ограничени в Узбекистан и на практика изчезнаха в Туркменистан. Напоследък нараства разделението между градските и селските райони, както и основащото се на исляма влияние и дейности.

5.3 Изглежда, че между гражданското общество в ЕС и това в Централна Азия има съвсем малко официално сътрудничество и задълбочени контакти, и това едва ли е учудващо при много ниското ниво на междуличностните контакти между Европа и Централна Азия. Преди да очакваме гражданското общество в Централна Азия да споделя или поне да разбира нашите ценности, е необходимо то първо да бъде запознато с тях и после да се постигне широко разбиране за тях, без те да се налагат. Казахстан може да послужи за мост в това отношение, не на последно място поради контактите между предприятията и профсъюзите от тази страна и от ЕС.

⁽³⁾ Организация за сигурност и сътрудничество в Европа – единствената международна политическа и институционална връзка между Европа и всички бивши съветски републики.

5.3.1 Комитетът смята, че съществува огромна необходимост от цялостна, последователна и координирана стратегия на ЕС за развиване на връзки с гражданското общество в Централна Азия. Комитетът има добри възможности да съдейства в тази насока, като основният въпрос е как по най-добър начин да допринесем за насърчаване на повече диалог и контакти между хората, за определянето на теми от взаимен интерес и развиващите се групи на гражданско общество посредством популяризиране на най-добрите практики, така че това да доведе до създаване на по-официален механизъм за поддържане на ефективни контакти с гражданско общество.

5.3.2 Трябва да се приветства текущата работа на ЕСВД в региона. От основно значение обаче е да се използва в максимална степен целият експертен опит, с който разполагат институциите на ЕС, и затова, както и по отношение на инициирания от ЕС процес на диалог за правата на човека, призоваваме ЕСВД да включи Комитета при възможност, не на последно място за да подкрепяме изграждането на капацитет въз основа на нашия опит на други места.

5.3.3 Смятаме, че пътищата за постигане на това са три. На първо място е необходимо самият Комитет със съдействието на ЕСВД да определи ясно кои би трябвало да са сегашните му основни партньори. Трябва да се определят действащи независими партньори от бизнеса и независими профсъюзи и да се създадат стабилни връзки във всичките пет държави, заедно с други съответни партньори от гражданското общество. Международната организация на работодателите (МОП) няма членове от Централна Азия, макар че има контакти в Казахстан. За тази цел се препоръчва малка делегация на ЕИСК да посети Централна Азия (също и за да популяризира настоящото становище).

5.3.4 След това е особено важно да бъдат открити, насърчени и подкрепени други развиващи се организации на гражданското общество по места, за да се развият. И тук се обръщаме към ЕСВД да включи Комитета при всяка възможност.

5.3.5 Комитетът също така категорично подкрепя стъпки към евентуални споразумения в областта на търговията с всяка от петте държави. В съответствие с други неотдавнашни търговски споразумения на ЕС препоръчваме създаването на форум за гражданско общество във всяка от държавите, който да официализира в по-голяма степен връзките с гражданското общество в региона, което би дало също и възможност Комитетът да сподели със съответните представители на гражданското общество своя експертен опит във връзка с устойчивото развитие.

5.3.6 На трето място, трябва по-силно да се насърчават по-широки младежки контакти и обмени и още по-пълно да се използва програмата Erasmus Mundus за подпомагане на позадълбочени връзки в сферата на образованието и на мобилността от двете страни. В това трябва да се включи улесняването на издаването на визи за образователни цели, премахването на таксите за най-даровитите учаци от Централна Азия, реклама на учебници по английски език, летни школи и партньорства между университети и средни училища. Приветстваме удвояването на бюджета тук на 10 милиона евро годишно, но

както е посочено в доклада за напредъка, по-голямата част от населението в Централна Азия е на възраст под 25 г. (и не би си спомняла съветската епоха).

5.3.7 Гражданското общество следва да изпълнява ключова роля за насърчаване на по-силно регионално сближаване и интеграция, а това е важно за създаването на такава икономическа и социална среда, в която пазарите да могат да функционират ефективно, допринасяйки за създаване на достойни работни места, развитието на МСП, укрепване на местната инфраструктура и намаляване на бедността, като бъде подкрепяно от достатъчно силни институции с ясни правомощия. В частност опитът на гражданското общество в балтийските държави ще бъде особено полезен в това отношение.

5.3.8 Необходимо е това на свой ред да бъде подкрепено от политическа ангажираност, мир и сигурност, върховенство на закона, по-силна демокрация, добро управление и макроикономическа стабилност.

5.4 Обаче тясно свързан с насърчаването на по-силно участие на гражданското общество, особено в Узбекистан и Туркменистан, е въпросът за правата на човека, където напредъкът е твърде бавен. При дълга история на диктаторско управление и липсата на каквито и било традиции за права на човека, те трябва да имат нарастваща роля, ако искаме ЕС и гражданското общество на ЕС да развият ефективни работни отношения с Централна Азия. Правата на човека са характерна особеност на Европа и на нейната история – те са ключова област, в която Европа с право смята, че може да предложи съдействие.

5.4.1 Областите, в които действително трябва да се съсредоточи вниманието, обаче трябва да бъде предмет на договаряне и съобразяване с културните особености. Всяка от тези държави е приела доброволно Всеобщата декларация за правата на човека чрез приобщаването си към ООН и свързаните с нея институции (например МОТ). За разлика от много други търговски партньори на ЕС, всяка от централно-азиатските държави вече е ратифицирала осемте основни конвенции на МОТ, с изключение на Конвенцията за свобода на сдруженията (№ 87), която не е подписана от Узбекистан, и Конвенцията относно минималната възраст (№ 138), която не е подписана от Туркменистан. Туркменистан подписа Конвенцията за детския труд (№ 182) едва през ноември 2010 г., а Узбекистан подписа Конвенцията относно минималната възраст едва през 2009 г. Спазването им е друг въпрос. Затова ние настоятелно приканваме Комисията заедно с МОТ да наблегне по-силно върху определянето на това как и в какво Европа може най-добре да съдейства на Централна Азия да изпълни тези ангажименти.

5.4.2 Това предлага практическа възможност за изграждане на взаимно доверие. Въпреки че се приема, че никои права на човека не са по-основни от други, главните проблеми са по отношение на правата, свързани с основни човешки свободи, върховенството на закона и свободата на събиране, на сдружаване и на изразяване. ЕС вече е постигнал добри резултати чрез положително решаване на такива въпроси като например въпросите, свързани с хората с увреждания.

5.4.3 Въпреки всичко главните опасения и проблеми остават, а неотдавнашните събития в Северна Африка напомнят както за значението на изграждане на активно участие на гражданското общество, така и за спешната необходимост тези съществени въпроси да се решават по положителен начин. Комитетът желае да развива стабилни и ефективни контакти и добри работни отношения с гражданското общество в Централна Азия. Бойкотирането или налагането на много строги условия въз основа на напредъка не са реалистичен вариант. Положението тук се сравняват с това в Беларус, където през януари 2011 г. след вълнения, последвали президентските избори, за 158 водещи представители на властта беше издадена забрана да пътуват в ЕС и техните банкови сметки в ЕС бяха замразени – пример, който всичките пет държави трябва ясно да имат предвид.

5.4.4 В своето становище „Глобална Европа“⁽⁴⁾ Комитетът настоятелно приканва като основа за бъдещи търговски споразумения на ЕС Комисията да използва 27-те конвенции, посочени в Системата за общи преференции GSP Plus (включително осемте основни конвенции на МОН). Тук е необходимо да повторим тази цел като основа за развитието на по-широки търговски връзки с Централна Азия, които не са свързани само с енергетиката, при необходимост заедно с мерки за техническа помощ, свързана с търговията, като в същото време се насърчава членството в СТО. Само Киргизстан е член на СТО, но днес мнозина смятат приемането на страната в тази организация през 1998 г. за преждевременно.

5.5 Приложение А включва кратко обобщение на съществуващите понастоящем проблеми във връзка с правата на човека във всяка от петте държави.

6. Въпроси, свързани с околната среда

6.1 Системата за общи преференции GSP Plus включва основни конвенции във връзка с опазването на околната среда. От особено значение за Централна Азия са свързаните въпроси за продоволствената сигурност, осигуряването на вода и енергийните доставки, където ролята на ЕС ще се изразява най-вече в насърчаване на петте държави да работят съвместно за решаване на тези проблеми в тяхната свързана цялост. Стратегията на ЕС не изяснява до каква степен те са взаимосвързани, тъй като водите се третира отделно както като част от енергийните източници, така и във връзка с устойчивото развитие на околната среда; а продоволствената сигурност сама по себе си представлява важен проблем.

6.2 През 2008 г. Организацията по прехрана и земеделие към ООН посочва Таджикистан като една от 17-те страни „в продоволствена криза“ - единствената в Азия. Осигуряването на вода също е въпрос от основно значение за региона като цяло, за което свидетелстват силното свиване на Аралско море, нарастващият проблем с изчезващите реки, и фактът, че памукът е култура, за чието отглеждане са необходими особено големи количества вода. Опитът на ЕС в подпомагане на други страни би трябвало тук също да допринесе за изграждането на по-голяма сигурност и доверие в рамките на Централна Азия.

6.2.1 Таджикистан, както и Киргизстан, разполага с вода през по-голямата част от годината (въпреки че лошото управление и увредените системи за водоснабдяване са довели до особено висок процент на загуби и вследствие на това – до недостиг), докато съседните на него страни страдат от недостиг на вода, особено Узбекистан (който до голяма степен разчита на вода от други райони за своите посеви от памук и ориз, изискващи големи количества вода, а също и за питейни нужди). Таджикистан на свой ред страда от силно ограничени запаси от други видове енергия, но най-слаба е неговата продоволствена сигурност. Той до голяма степен разчита на съседните държави за доставки както на енергия, така и на храни.

6.2.2 Счита се, че през 2008 г. над 2 милиона души (над една трета от населението) са имали несигурни източници на храна, а 0,75 милиона са били в „силна продоволствена несигурност“. 64 % от населението живее под прага на бедността; само 7 % от земята в района е подходяща за земеделски цели.

6.2.3 За съжаление, Узбекистан и Таджикистан не са в добросъседски отношения, което доведе до порочен кръг на лишаване от ресурси и ответно лишаване, тъй като в резултат бяха наложени забрани върху енергията и водите; забраната върху водите беше наложена не на последно място с цел да се генерират вътрешни доставки на електроенергия, която обаче беше налична само в Душанбе за по два часа в денонощие в периоди на силно застудяване.

6.3 Тази криза показва колко е важна една цялостна стратегия, която обхваща разумното използване на природните ресурси, намаляването на бедността и най-вече продоволствената сигурност, за подпомагане на устойчивото икономическо развитие на Централна Азия като цяло. Въпреки всичко Комитетът приветства факта, че ЕС е вече силно ангажиран в подпомагането на Таджикистан и съседните на него страни да се справят с такива кризи.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ COM (2006) 763 окончателен.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към споразумение за асоцииране ЕС — Меркосур — приносът на организираното гражданско общество“

(2011/C 248/09)

Докладчик: г-н José María ZUFIAR

На 16 септември 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

„Към споразумение за асоцииране ЕС-Меркосур – приносът на организираното гражданско общество.“

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 89 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и препоръки

1.1 ЕИСК счита, че сключването на споразумение за асоцииране между Меркосур и ЕС – ако бъдат преодолени съществуващите пречки в области като селското стопанство, интелектуалната собственост и устойчивото развитие – би предоставило огромни възможности и ползи от всякакъв вид за двете страни в контекст, характеризиращ се с дълбоки промени във водещата роля на световните играчи, с геостратегически, екологични, социални, енергийни и управленски предизвикателства в световен мащаб и необходимост от мащабни реформи на модела на развитие, представляващ начин за преодоляване на една системна криза без аналог от 30-те години на миналия век.

1.2 ЕИСК счита, че сключването на подобно споразумение би било възможно само ако е балансирано, носи ползи и за двете страни и не ошетява нито един сектор (като селското стопанство или промишлеността), регион или държава. В никакъв случай споразумението за асоцииране не може да се основава на лоша договореност. В този смисъл ЕИСК призовава преговарящите страни да проявят необходимата политическа воля за сключването на споразумението за асоцииране и да положат максимални усилия за преодоляване на различията, които по-специално касаят основния стълб на споразумението за асоцииране – търговските въпроси. Затова Комитетът призовава да се използват всички формули и механизми за постигането на тази цел: признаване на различията, съпътстващи и изравнителни мерки, създаване на изключения, планове за развитие в подкрепа на най-засегнатите сектори, насърчаване на инвестициите, политики в областта на иновациите, изравнителни и преходни клаузи и клаузи за постепенно развитие. Затова всички политики на ЕС следва да бъдат обхванати от съпътстващите мерки.

1.3 Във всички случаи ЕИСК призовава страните, участващи в преговорите, и по-специално Европейския съюз, да вземат предвид голямата политическа, икономическа и алтернативна цена на липсата на споразумение.

1.4 ЕИСК счита, че е жизненоважно споразумението за асоцииране да бъде амбициозно и да обхваща всички аспекти на отношенията между ЕС и Меркосур. В този смисъл е от значение да се преодолеят реалните пречки, с които се сблъскват предприятията, посредством хармонизиране на нормативните уредби и влиянието върху нетърговските бариери. По-специално, споразумението за асоцииране следва да има

социално, трудово и екологично измерение, което да влияе върху споразумението като цяло. Това измерение следва да гарантира икономически отношения, съответстващи на договорените социални и екологични цели и не увреждащи стандартите и гаранциите, регулиращи устойчивото развитие. Едновременно с това то следва да отразява ангажимента на страните към основните стандарти в областта на социалните и трудовите права, включително международни декларации, като тези на МОТ, в които се посочва, че нарушаването на принципите и правата на работното място не може да се използва като законно сравнително предимство в международната търговия.

1.5 ЕИСК настоява Консултативният социално-икономически форум на Меркосур (FCES) и самият ЕИСК, в качеството им на представителни организации на гражданското общество в двата региона, да бъдат включени в преговорите, в оценките на въздействието на споразумението за асоцииране и произтичащите от тях предложения (ЕИСК счита, че е жизненоважно да се анализира предварително въздействието на евентуалното споразумение за асоцииране и да се изготвят механизми за последваща проверка на изпълнението и развитието на договорените въпроси), в изготвянето на конкретната глава на споразумението, отнасяща се до социалното, трудовото и екологичното измерение, както и да участват в споразумението след неговото подписване, чрез създаване на съвместен консултативен комитет между двете представителни организации на гражданските общества на страните по споразумението⁽¹⁾.

2. Въведение

2.1 Преговорите между ЕС и Меркосур за сключване на споразумение за асоцииране бяха блокирани през 2004 г. поради важни различия между страните относно достъпа до пазари и във връзка с очакванията на страните по отношение на резултатите от кръга от преговори в Доха за развитието. В неформални контакти през 2009 г. беше установена промяна на позициите, вследствие от което страните заключиха, че са създадени нови възможности за постигане на споразумение и дадоха съгласието си на срещата на върха ALCUE през май

⁽¹⁾ Вж. в този смисъл Декларацията от Асунион относно преговорите за сключване на споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур, подписана от FCES и ЕИСК на 22 март 2011 г., http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_es.pdf.

2010 г. да бъде взето решение за подновяване на преговорите. Необходимо е амбициозно споразумение за асоцииране, което да включва в търговското измерение не само търговията със стоки, но и услугите, инвестициите, обществените поръчки, интелектуалната собственост (включително географските наименования), улесняването на търговията, санитарните и фитосанитарните мерки, търговията и устойчивото развитие, конкуренцията и инструментите за защита на търговията.

3. Потенциал и възможности на споразумението за асоцииране

3.1 При население от над 700 милиона души и годишен търговски обмен от над 84000 милиона евро, сключването на споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур би позволило да се създаде голямо пространство на икономическа интеграция, което би донесло ползи за двете страни и би генерирало положителни въздействия, особено за останалата част от Латинска Америка.

3.2 ЕС като цяло заема първото място сред икономиките в света, а блокът Меркосур се нарежда сред шестте най-големи икономики в света. Той представлява също така пространство, характеризиращо се с голяма жизненост и висок годишен икономически растеж през последните години, който достига до 7 % в Бразилия и до 9 % в Аржентина, в Уругвай и в Парагвай. От друга страна, Меркосур започва да разполага с по-диверсифицирана икономическа база, със силно присъствие на хранително-вкусовата промишленост, но и с нарастваща индустриална база, обезпечена със значителни енергийни и технологични ресурси.

3.3 Европейският съюз е основният търговски партньор на Меркосур; на второ място се нареждат САЩ. През 2010 г. вносът на ЕС от Меркосур възлиза на около 44 милиарда евро, а износът - на над 40 милиарда. Следва да се подчертае, че износът на ЕС за Меркосур вече се е изравнил с износа за Индия и е надвишил износа за Китай, Канада или Южна Корея. От друга страна, инвестициите на ЕС в Меркосур надхвърлят инвестициите на ЕС в Китай, Индия и Русия, взети заедно.

3.4 Икономиките на двете страни се допълват в голяма степен, което личи ясно от профила на търговията между тях – ЕС изнася предимно промишлени стоки, оборудване, транспортна техника и химически продукти, а внася хранителни стоки и енергийни продукти. Въпреки това търговският обмен нараства бързо и в двете посоки. Така например, ЕС е увеличил значително износа си на селскостопанска продукция, а от своя страна през 2007-2008 г. бразилските предприятия са направили повече инвестиции в Европа, отколкото европейските в Бразилия. Затова сключването на споразумение за асоцииране би предоставило огромен потенциал за създаване на богатство.

3.5 Сключването на споразумение за асоцииране с Меркосур би позволило на ЕС да разшири икономическите и геостратегическите си връзки с един стратегически партньор. Чрез едно двурегионално споразумение ЕС ще изпревари други международни конкуренти като САЩ и Китай. Освен това споразумението за асоцииране ще засили стратегическото партньорство с Бразилия – което не включва търговията – страна, която има особено значение за геополитическата структура на международните отношения, тъй като е част от два основни механизма

за координиране на интересите на нововъзникващите икономики – БРИК и ИБЮА⁽²⁾. Всичко това би довело до по-голяма интеграция, първо в Южна Америка, а след това и в Латинска Америка, на континент, притежаващ жизненоважни запаси от енергийни източници, храни и вода – три ресурса, които ще имат огромно значение през 21 век. Като цяло споразумението за асоцииране би могло да допринесе за намаляване на икономическата и геополитическата девалвация на Атлантическия океан за сметка на Тихия океан.

4. Пречки и недостатъци на споразумението за асоцииране

4.1 Неоспоримите предимства, произтичащи от едно споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур, обаче не могат да заличат трудностите, пред които е изправено сключването на споразумение с такъв характер. Тези трудности могат да бъдат обобщени в следните четири категории: 1) сложността на темите, по които се преговаря, тоест онази част от съдържанието на споразумението, която се отнася до търговията; 2) структурните недостатъци, които засягат интеграцията на Меркосур и които влияят върху свободната търговия; 3) социалното и екологичното измерение на споразумението за асоцииране; 4) силата на политическата воля на страните за сключване на споразумението, а оттам и на склонността за разглеждане на всички възможности за използване на изравнителни механизми – както в рамките на споразумението, така и извън тях – за постигането на тази цел. Последните две категории са разгледани съответно в параграфи 5 и 7 на становището.

4.1.1 По отношение на търговските въпроси трудностите са абсолютно ясни. От европейска гледна точка, те са концентрирани в сектора на хранително-вкусовата промишленост на страните от Меркосур, както се посочва в неотдавнашните анализи на Комисията⁽³⁾. По-специално, съществуват опасения от отрицателно въздействие върху сектори като захарта, телешкото месо, пилешкото и свинското месо, плодовете и зеленчуците. Счита се също така, че са налице прекомерен протекционизъм по отношение на промишлените стоки (автомобили, химически продукти) и на някои преработени селскостопански продукти (включително виното), риск от неспазване на стандартите за защита на наименованията на произход, относително ниско равнище на прилагане на стандартите за продоволствена сигурност и опазване на околната среда, липса на пълна прозрачност при обществените поръчки. След последните кръгове на преговорите страните са по-близо до постигане на споразумение по теми като търговията и устойчивото развитие и по въпросите, свързани със стандартите за наименованията за произход.

4.1.2 От гледна точка на Меркосур най-важната тема също е тази за селското стопанство. През 2004 г. европейското предложение предвиждаше – след изтичането на преходните периоди – либерализиране на 86,25 % от общия внос на селскостопански стоки. Сега е вероятно да се преговаря за по-висок праг. Възможността за определяне на квоти създава по-голяма възможност за договаряне. От своя страна, посочените от европейските селскостопански сектори рискове биха могли да бъдат намалени, ако в

(2) БРИК: Бразилия, Русия, Индия, Китай. ИБЮА: Индия, Бразилия, Южна Африка.

(3) ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и Съвместен изследователски център на Европейската комисия. Април 2011 г.

споразумението за асоцииране бъде включено изискване за разумно спазване на еднакви стандарти – екологични, за продоволствена сигурност, за хуманно отношение към животните и др. – както по отношение на европейското производство, така и по отношение на вноса от Меркосур. От друга страна, споразумението за асоцииране не би трябвало да засилва зависимостта на ЕС по отношение на хранителните продукти и би трябвало да се предвидят необходимите механизми, за да избегне установяването на интензивен и слабоустойчив модел на селско стопанство. Във връзка с промишлените стоки, при които пречките не са толкова големи, постигането на съгласие изглежда по-вероятно, както например в случая със споразумението между ЕС и Южна Корея относно автомобилната промишленост. В заключение, някои други теми, като интелектуалната собственост, които са особено чувствителни за определени страни от Меркосур като Бразилия, биха могли да бъдат предмет на клаузи за постепенно развитие или преходни клаузи, въз основа на вече приетите от СТО. В този смисъл ЕИСК счита, че – освен другите инициативи – би могла да бъде разработена програма за интелектуалната собственост, с която да се насърчи трансферът на технологии и която да послужи за създаването на валидна патентна система между ЕС и Меркосур, която да може да обхване целия латиноамерикански регион.

4.1.3 ЕИСК счита, че въпреки трудностите съществуват подобри условия отколкото преди за постигане на цялостно и балансирано споразумение от полза за двете страни, без да бъдат засегнати интересите на нито един сектор, регион или страна ⁽⁴⁾.

4.2 В миналото **структурните недостатъци на Меркосур** представляваха значителна пречка пред сключването на споразумение за асоцииране. Сред тях следва да бъдат изтъкнати недостигът на общи мрежи и инфраструктури в рамките на територия, чиято площ е три пъти по-голяма от тази на ЕС, ниското равнище на междурегионалната търговия (15 % в Меркосур, 45 % в НАФТА, 66 % в ЕС) и превесът на извънрегионалната търговия, непълният митнически съюз, ограничената координация на макроикономическите политики и недостатъците на регионалните институции.

4.2.1 През последните години и най-вече от 2003 г. насам – вследствие от това, че по онова време сключването на споразумение между ЕС и Меркосур изглеждаше неизбежно – процесът на регионална интеграция в Меркосур получи силен тласък. Предприети бяха инициативи като включването на общи политики в области като енергетиката, експлоатацията на газовите и нефтените ресурси, създаването на комуникационна инфраструктура, приемането на обща политика за автомобилния сектор от Аржентина и Бразилия и създаването на Фонда за конвергенция на Меркосур (FOSEM). Беше приет също така и Стратегически план за преодоляване на неравенствата на вътрешния пазар и бяха създадени мерки за преференциално и диференцирано третиране в полза на Парагвай и Уругвай.

4.2.2 От своя страна, през 2000 г. правителствата на страните от Меркосур създадоха група за макроикономическо наблюдение със задачата да проследява набор от показатели за макроикономическо сближаване и да изготви общи методологии за тяхното използване.

⁽⁴⁾ Така както беше посочено от държавните и правителствените глави на срещата на високо равнище ЕС-Меркосур през май 2010 г.

4.2.3 Всичко това допринесе за разширяването на междурегионалната търговия, подобряването на качеството на продукцията и привличането на нови преки чуждестранни инвестиции.

4.2.4 Освен това през последните години Меркосур придоби по-силно политическо измерение. Бяха създадени арбитражни съдилища и съдилища за съдебен контрол, Меркосур премина от административен секретариат в технически секретариат, подписа Протокола за правата на човека, създаде Парламент на Меркосур (PARLASUR) и избра първия си върховен генерален представител. Въпреки това процесът на икономическа интеграция все още е бавен, търговските конфликти са много, а институционалността все още е в зародиш.

4.2.5 Тук следва да се спомене фактът, че през август 2010 г. Меркосур най-накрая прие нов Общ митнически кодекс (съдържащ почти 200 члена), който замени двойната външна митническа тарифа (АЕС), по която се облагаха продуктите, внасяни от една страна в друга. Това води до задължението за приемане на обща търговска политика и хармонизиране на други елементи, като специалните режими на внос или инструментите за защита на търговията. Също така ще трябва да бъдат взаимосвързани информационните системи за управлението на митниците и да бъде създаден механизъм за събиране и разпределяне на приходите от АЕС. Постигнатият напредък в областта на митническия съюз е изключително важен фактор за улесняването на преговорите между ЕС и Меркосур.

4.2.6 Сключването на споразумение за асоцииране би могло да ускори целия този процес на икономическа интеграция на Меркосур, на регулиране на вътрешния му пазар и на засилване на институционализирането на блока.

5. Въздействие на споразумението за асоцииране и изравнителни мерки

5.1 По искане на Европейската комисия беше проведено проучване на въздействието на либерализацията на търговията между ЕС и Меркосур както върху споразумението за асоцииране в неговата цялост, така и върху три конкретни сектора – селско стопанство, автомобилна промишленост и горско стопанство. В проучването са анализирани както възможните положителни, така и възможните отрицателни въздействия от споразумението за асоцииране и се предлагат мерки и препоръки за засилване на първите и предотвратяване или намаляване на вторите – както в рамките на общия обхват на споразумението, така и в анализираниите сектори.

5.2 ЕИСК препоръчва преговарящите страни да вземат предвид тези съпътстващи мерки както в търговската част на споразумението, така и в частта относно сътрудничеството и общите програми между ЕС и Меркосур. Аналогично, Комитетът счита, че мерките биха могли да бъдат – освен всичко друго – елементи, които FCES на Меркосур и ЕИСК да включат в дневния ред на преговорите по споразумението за асоцииране.

5.3 ЕИСК осъзнава, че за да се улесни сключването на споразумение за асоцииране то би могло да включва клаузи за постепенно развитие, които биха могли да дадат възможност за задълбочаване и разширяване на определени области на двурегионално договаряне на последващ етап.

5.4 ЕИСК счита, че в оценката на въздействието следва да бъде отделено по-голямо внимание на участието на експерти и

организации от страната партньор по споразумението, от една страна, а от друга страна – на определянето на социалните и екологичните рискове, които понастоящем се разбират само като допълнение на икономическата оценка⁽⁵⁾, включително въпросът за концентрацията на богатството и неравномерното му разпределение като възможно последствие от споразумението.

6. Въпросът за устойчивото развитие в споразумението за асоцииране

6.1 ЕИСК счита, че всички части на бъдещото споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур следва да включват социално, трудово и екологично измерение като неразделна част от едно споразумение, насочено към засилване на **устойчивото развитие** в двата съюза. Това измерение допълва икономическото и търговското измерение на споразумението за сътрудничество.

6.1.1 Това съответства на официалните позиции на управляващите органи на ЕС и Меркосур⁽⁶⁾, с които се заявява подкрепа за либерализация на търговския обмен, съпътствана от ангажименти и действия в социалната и екологичната област.

6.1.2 В съответствие с гореизложеното ЕИСК се застъпва за това в споразумението за асоцииране да бъдат заложени социални и екологични принципи, чието спазване да води до постигане на търговски и икономически отношения, благоприятстващи икономическото и социалното сближаване, да бъдат съгласувани в рамките на стратегия за **устойчиво развитие** и да се засили конкурентоспособността на местната производствена структура (МСП, социална икономика и микропредприятия) заради капацитета им да създават заетост.

6.1.3 ЕИСК осъзнава, че социалното и екологичното измерение засяга споразумението за асоцииране в неговата цялост. Счита, че търговската част на споразумението следва да съдържа аспекти, свързани със защитата на правата на човека, трудовите, социалните и екологичните права, и да включва специален раздел, посветен на въпросите, свързани с „търговията и устойчивото развитие“, сред които:

- изключване на незаконно придобитите продукти (риба, дървен материал) от търговските потоци;
- включване на инициативи за справедлива търговия или за корпоративна социална отговорност в търговските и инвестиционните програми;
- поемане на ангажимент за периодично наблюдение на въздействието на търговските отношения върху социалните и екологичните въпроси;
- недопускане на изключването на законите за социална защита или опазване на околната среда, с цел да се избегнат неправомерни предимства в международната търговия;
- предотвратяване на обезлесяването.

⁽⁵⁾ „Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз“. Е. Pichenot (ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 14-18).

⁽⁶⁾ Декларация от Буенос Айрес на министрите и органите за социално развитие на Меркосур, юли 2006 г. Европейски съвети от февруари 2005 г. и 2006 г.

7. Стратегически елементи на споразумението за асоцииране ЕС-Меркосур

7.1 **Твърдата политическа воля** е жизненоважна – на първо място, за да бъде постигнато и насърчено споразумението за асоцииране не само като споразумение за свободна търговия, но и като по-глобално стратегическо споразумение, носещо на двете страни дългосрочни ползи в областите на развитието, сигурността, миграционните процеси и екологичните предизвикателства. На второ място, за да се използват всички съществуващи механизми за отчитане на съществуващите между двата региона асиметрии, за намаляване на отрицателните въздействия от либерализацията за някои сектори, за допълване на вече съществуващия обрат в процеса на интеграция на Меркосур и за превръщане на социалното участие и прозрачността в основни фактори в двурегионалните преговори.

7.2 Споразумението за асоцииране предоставя голяма възможност за напредък към постигането на глобални стратегически цели от интерес за двата региона.

7.3 На първо място, то би предоставило средство за международно политическо и икономическо присъствие в момент, когато икономическата и политическата мощ се изместват от Атлантическия към Тихия океан. Меркосур няма сключени споразумения нито със САЩ, нито с големите азиатски икономики, въпреки че е подписал договори за свободна търговия с Чили и с членовете на Андската общност. От друга страна, Венецуела е в процес на присъединяване към съюза. Извън Южна Америка Меркосур има сключени споразумения – включително някои за свободна търговия – с ЮАР, Индия, Пакистан, Турция, Египет, Мароко и Израел. От своя страна, ЕС има сключени двустранни споразумения с Мексико, Чили, Централна Америка, Перу, Колумбия, ЮАР, Карибите и Южна Корея. В заключение, едно споразумение за асоцииране между ЕС и Меркосур би довело до възникването на двурегионален съюз с голяма тежест, по-специално на новата световна сцена.

7.3.1 Споразумението за асоцииране би имало също така голямо значение за постигането на по-голяма интеграция на целия регион Латинска Америка. Споразумението би било много привлекателно за други подрегионални групи в Латинска Америка и Карибския басейн, както и за страни като Мексико или Чили. Един „стратегически алианс“ между двата региона – между 27-те държави-членки на ЕС и 33-те страни от Латинска Америка и Карибския басейн – би имал голяма тежест в многостранните организации. Аналогично, той би повишил влиянието в Г-20, в която участват три латиноамерикански (Бразилия, Мексико и Аржентина) и пет европейски страни (Германия, Франция, Великобритания, Италия и Испания), както и самият Европейски съюз.

7.3.2 И накрая, предвид целта на Европа да бъде световен двигател на опазването на околната среда, ЕС би могъл да намери стратегически съюзник чрез споразумението за асоцииране между ЕС и Меркосур. Днес околната среда е една от областите на най-голяма загриженост за държавите, гражданите и многостранната система. ЕС е пионер в екологичните политики и технологии. Природните ресурси са едно от най-големите предимства на Латинска Америка и по-специално на Меркосур, но едновременно с това регионът е сред най-застрашените от изменението на климата, между другото поради някои практики на интензивно селско стопанство.

7.3.3 За осигуряването на достатъчна подкрепа за постигането на горепосочената цел е необходимо в споразумението да бъде включен важен раздел относно „енергетиката, околната среда, науката и технологиите и иновациите“. Тези теми следва да бъдат приоритетни в частта, отнасяща се до сътрудничеството в областта на развитието. По Шестата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие на ЕС вече бяха осъществени редица проекти с участниците в Меркосур. По този повод би било целесъобразно това сътрудничество да бъде неразделна част от споразумението за асоцииране. Значителното финансиране, предоставено за 7РП – 50 милиарда евро – би могло да допринесе значително за това.

8. Гражданското общество и споразумението за асоцииране

8.1 ЕИСК счита, че междурегионалният характер на преговорите и на съдържанието на споразумението за асоцииране е основен и отделен елемент от тези преговори и отправна точка за икономическите отношения в един все по-отворен за търговския обмен свят.

8.2 ЕИСК потвърждава отново принципите на прозрачност и участие, както в процеса на преговорите, така и в развитието на споразумението за асоцииране. В този смисъл Комитетът би желал да получава достатъчно информация в процеса на преговорите и да има достъп до преговарящите в реално време, за да предава предложенията на FCES и ЕИСК.

8.3 Аналогично, ЕИСК настоява да бъде включен в изготвянето на оценките на въздействието, така че да изготви препоръки относно мерките, насочени към премахване или намаляване на отрицателните въздействия от процеса на либерализация на търговията. Комитетът призовава след подписването на споразумението да бъде създадена обсерватория от технически

характер, която постоянно да анализира икономическите, социалните и екологичните въздействия от споразумението за асоцииране и да предлага конкретни мерки.

8.4 В съответствие с общите позиции на ЕИСК и FCES – и с предварителните договорености, постигнати по време на преговорите преди 2004 г. – настояваме за създаване на съвместен консултативен комитет на гражданското общество в рамките на споразумението за асоцииране, съставен от еднакъв брой представители на ЕИСК и FCES. Съвместният консултативен комитет следва да има задължителни консултативни функции, обхващащи всички области на споразумението за асоцииране, включително главата относно търговията и проследяването на въпросите, свързани с устойчивото развитие.

8.5 ЕИСК счита за изключително важно включването в споразумението за асоцииране на социално измерение, в съответствие с духа на едно споразумение за асоцииране, което надхвърля границите на своите търговски аспекти и което има за основна цел повишаването на социалното сближаване. По-специално, то следва да обхваща въздействието върху заетостта, защитата на интересите на местното население и на хората в неравностойно положение, насърчаването и зачитането на правата на човека, опазването на околната среда, правата на имигрантите и на работниците като цяло. В този смисъл следва да бъдат включени международните декларации, като тези на МОТ, в които се посочва, че нарушаването на принципите и основните права на работното място не може да се прилага или използва като законно сравнително предимство в международната търговия. Бъдещото споразумение за асоцииране следва да създава качествени работни места, по-добри социални условия за работниците и да спомага значително за по-добро разпределение на богатството.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Межкултурният диалог и ролите: ключовата роля на жените и на възпитанието и образованието“ (допълнение към становище)

(2011/С 248/10)

Докладчик: г-жа **Anne-Marie SIGMUND**

На 24 февруари 2009 г., в съответствие с член 29, буква а) от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, Европейският икономически и социален комитет реши да изготви допълнение към становище относно:

„Межкултурният диалог и ролите: ключовата роля на жените и на възпитанието и образованието“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“ и 2 гласа „против“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът издига като своя максима за действие в рамките на настоящите предложения заключителното изречение от съобщението на Комисията от 5 април 2011 г. ⁽¹⁾

1.2 Той подчертава, че отсега нататък трябва не да се разработват стратегии за ромите и да се пишат анализи **относно** ромите, а да се предприемат конкретни действия за прилагане **заедно** с ромите или с представляващите ги организации.

1.3 Комитетът е готов в рамките на своите правомощия да участва в такива действия или, както и досега, сам да подема инициативи в тясно сътрудничество с ромски организации (напр. изслушвания, семинари и др.).

1.4 Комитетът ще разширява своите връзки с работещите в тази област институции, организации и органи и ще полага усилия за по-нататъшни съвместни стъпки ⁽²⁾.

1.5 Комитетът разглежда межкултурния диалог като подходящ инструмент за интегриране и/или участие на ромите както що се отнася до разбирането за ролята на ромските жени в този процес, така и в областта на възпитанието и образованието.

1.6 Комитетът ще търси възможности, включително и в рамките на съществуващите си мрежи, да участва в инициативи по места или сам да организира такива.

⁽¹⁾ „Сега е моментът добрите намерения да се превърнат в конкретни действия.“ (Съобщение на Комисията „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“, COM(2011) 173 окончателен).

⁽²⁾ Вж. Приложение „Инициативи. Програми. Обучение.“ (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf).

2. Контекст и подход

2.1 В своето проучвателно становище от 9 юли 2008 г. ⁽³⁾. ЕИСК отправи редица препоръки за по-бързо интегриране на ромското малцинство в Европа. Препоръчан беше двупистов подход във връзка с възпитанието и образованието на ромските деца, съгласуван между равнище ЕС и държавите-членки, а Комисията беше призована да приложи всеобхватна стратегия и да финансира информационни кампании. Активното участие на представители на ромите в този процес беше посочено като единствено правилния път.

2.2 Европейската комисия ⁽⁴⁾ възприе този подход и посочи, че ЕИСК ⁽⁵⁾ е подчертал, че „включването на проблемите на ромите във всички имащи отношение европейски и национални политики, е най-обещаващият начин за постигането на приобщаване“.

2.3 В основата на настоящото допълнение към становище лежи принципът на межкултурен диалог, който се гради върху това двете страни – в случая ромското малцинство в Европа и европейското не-ромско население – доброволно и без предразсъдъци да влязат в диалог помежду си. Този межкултурен диалог предполага разглеждане както на общите елементи, така и на различията в традициите и начина на живот, за да се постигне по-добро разбиране на истинската реалност и да се очертаят осъществими решения.

2.4 По своето съдържание настоящото становище се опира на първия и, по мнение на ЕИСК, приоритетен интеграционен стълб ⁽⁶⁾ – **възпитание и образование** – и в този контекст разглежда също и специфичната роля на жените за интеграцията на ромите.

⁽³⁾ Проучвателно становище на ЕИСК относно „Интеграция на малцинствата – ромите“, параграф 5.3 (ОВ С 27, 3.2.2009 г, стр. 88.).

⁽⁴⁾ Съобщение „Социалната и икономическата интеграция на ромите“, COM(2010) 133 окончателен.

⁽⁵⁾ Проучвателно становище относно на ЕИСК относно „Интеграция на малцинствата – ромите“, параграф 5.3 (ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 88.).

⁽⁶⁾ В рамките на формулираните от Комисията четири приоритетни цели за интегриране: достъп до образование, право на трудова заетост, достъп до здравни грижи, право на подслон и свързаните с това основни жилищни услуги.

2.5 Комитетът подкрепя стратегията на „Европейската платформа за приобщаване на ромите“ и по-специално издигнатите през 2009 г. от тази платформа десет общи основни принципа за приобщаване на ромите⁽⁷⁾.

3. Общи бележки

3.1 Един от обичайните „дезиви“, описващи европейския интеграционен проект, гласи **„Единство в многообразието“**. Във връзка с това ромите са впечатляващ пример за културното многообразие на Европа, като този аспект се обогатява допълнително от обстоятелството, че и самите роми⁽⁸⁾ възпитават различни културни идентичности⁽⁹⁾.

3.2 От 1999 г.⁽¹⁰⁾ насам Комитетът възприе разширено понятие за култура, което освен изкуство, традиция и културно наследство включва също възпитание, образование, наука, изследвания и др. Така възпитанието и образованието получават особено важно място в межкултурния диалог, особено с ромите.

3.3 На отхвърлянето на мултикултурализма⁽¹¹⁾ Комитетът противопоставя аргумента, че изразените твърдения наистина са верни в някои отношения, но са неясни дотолкова, доколкото не са приложими за Европейския съюз, тъй като той е обединен от обща „водеща култура“⁽¹²⁾.

3.4 В рамките на това разбиране за културата като обща съпричастност към общи ценности е логичен изводът, че европейската идентичност е на първо място културна идентичност – извод, който намира потвърждение в член 2 от Договора за Европейския съюз, т.нар. „клауза за ценностите“. Поради това межкултурният диалог е подходящият инструмент, за да се даде устойчив принос за интеграцията като цяло и за интеграцията на ромите в частност. По мнение на Комитета особено внимание заслужава понятието **„толерантност“**.

3.5 Толерантност означава правото на другите „да бъдат други“, и то както по отношение на упражняването на това право, така и на търпимостта към него. Това е еднакво важно за ромите и за не-ромите. В межкултурния диалог обаче толерантността има още едно допълнително основно значение. Тя се

отнася не само до решаването на евентуално съществуващите конфликти във връзка с различните стандарти, а изисква също и чувствителност за „другостта“ и така създава емпатията, необходима за съвместното съществуване.

3.6 Инициативите на Европейската комисия и на Европейския парламент за подобряване на положението на ромите⁽¹³⁾ са различни инструменти за изграждане на законите и политическите основи за действие и за изготвяне на програми. Те обаче по природа сами по себе си са мерки „отгоре надолу“, които не биха постигнали желаните успех без съответните инициативи „отдолу нагоре“, които пък трябва да изхождат от гражданското общество, по възможност с подкрепата на национални, регионални и местни публични органи.

3.7 От тази гледна точка Комитетът приветства най-новото съобщение на Комисията и специално подкрепя заявеното там заключение, че сега са нужни действия, като подчертава, че тази необходимост от действия се отнася не само за националните, регионалните и местните институции, но също и особено за участниците от гражданското общество от двете страни.

3.8 Досега от страна на ЕС и на международно ниво се изразходваха значителни суми за интегрирането на ромите, а след това се констатираше, че резултатите са свършено непропорционални на вече вложените средства. По мнение на Комитета това е свързано и с факта, че на равнище ЕС наистина имаше и има многобройни инициативи, конференции и срещи на тази тема, но те често, въпреки че бяха успешни като съдържание, оставаха незадоволителни при конкретизирането на препоръчаните мерки – също и поради недостатъчно включване на съответните роми и на техните организации по места.

3.9 Комитетът желае в рамките на своите правомощия да допринесе за премахване на тази диспропорция между добри стратегически предложения и несъответстващи тактически действия по прилагането. Затова той ще предприеме усилия да използва своята функция като мост към гражданите и с помощта и на своите мрежи и на организациите на своите членове ще допринесе в прояви по места за нарастване на готовността да се приемат предлаганите услуги, както и да се спазват задълженията.

4. Ролята на ромските жени

4.1 От различни доклади се вижда, че в ромските семейства възпитанието на децата в предучилищна възраст в общи линии е предоставено предимно на майките⁽¹⁴⁾, докато с тръгването на децата на училище бащите също поемат възпитателни функции. С възпитанието на момичетата и след тръгването им на училище в повечето случаи продължават да се занимават майките. Тъй като фазата на формиране на децата е предимно в предучилищна възраст, за всички тях е важно още вкъщи да

(7) 1. Конструктивни, прагматични и недискриминационни стратегии.
2. Целенасочени стратегии, които не изключват други групи.
3. Межкултурен подход.
4. Приближаване към мнозинството.
5. Осъзнаване на аспекта на равенството между половете.
6. Възприемане на утвърдени се концепции.
7. Използване на общностни инструменти.
8. Включване на регионалните и местните власти.
9. Включване на гражданското общество.
10. Активно участие на ромите.

(8) В смисъла на обичайното обобщаващо понятие за роми, синти, пътуващи хора, кале и др.

(9) Вж. също Становище на Комитета на регионите CdR 178/2010 fin.

(10) Становище на ИСК относно „Ролята и приносът на организираното гражданско общество за изграждането на Европа“, ОВ С 329, 17.11.1999 г., параграф 5.2.1.

(11) Моделът на „мулти-култи-обществото“ не познава общи задължителни ценности и се проявява преди всичко като агломерация от живеещи една до друга групи.

(12) Вж. „Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft.“ („Европа без идентичност? Кризата на мултикултурното общество“), Goldmann Verlag, стр. 181 от Bassam Tibi, Prof. emeritus, Göttingen.

(13) Вж. Приложение „Инициативи. Програми. Обучение.“ (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf);

Съобщение на Комисията „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“ (COM(2011) 173 окончателен) и Доклада на члена на Европейския парламент Livia Járóka относно стратегията на ЕС за интеграция на ромите (2010/2276(INI)), (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>).

(14) Конференция „Аз съм европейска ромска жена“, 11 и 12 януари 2010 г., Атина.

бъдат подготвяни за училището. Ето защо е необходимо да се предприемат мерки, за да се събуди интересът на майките към възпитанието и образованието на децата, особено на момичетата, и да бъдат те насочвани как конкретно да подготвят децата си за училище.

4.2 Тези мерки имат обаче шанс за успех само ако се предлагат възможности (най-вече на местно равнище), съобразени с различните традиции. Във връзка с това публичните власти имат задължението да предлагат подходящи образователни програми и да предотвратяват сегрегацията.

4.3 В допълнение към това ще са необходими програми за предаване на умения и знания („изграждане на капацитет“), които да подготвят ромските жени действително да изпълняват тази своя важна роля.

4.4 В традиционните ромски семейства няколко поколения живеят под един покрив. Бабите и дядовците също имат влияние върху възпитанието – в много случаи дори по-силно от това на родителите. Затова е важно мерките да обхванат и тях, тъй като те служат за пример на следващите поколения.

4.5 Ако се удаде формиращата сила на ромските жени да се използва за бъдещето на техните деца, ще се постигне и допълнителен ефект: такива конкретни мерки и инициативи допринасят за разрушаване на стереотипите по отношение на ромските жени. Твърде често те са разглеждани в ролята на обекти, било като жертви на дискриминация, домашно насилие или други форми на злоупотреба и презрение. Тези аспекти, разбира се, са важни и не бива да се пренебрегват. Естествено че трябва и да се предприемат подходящи мерки срещу такива недъзи. Извън това обаче според Комитета е важно също да се покаже каква активна роля играят ромските жени в рамките на своята общност и какво значение могат да имат те като активни субекти отвъд границите на своята общност, като участнички в този межкултурен диалог.

4.6 Комитетът ще подкрепя инициативи, които отговарят на такова разбиране за идентичност на ромските жени и в рамките на своите възможности ще допринасят за това те да получат достъп до информация и инструментариум, които да им помогнат да възприемат ролята си за интегриране на техните семейства.

4.7 Поради това, включвайки се в прояви по места, Комитетът ще търси възможности не само да разпространява конкретна информация, но също така и да създава съответна мотивация за участие.

5. Възпитание и образование

5.1 Целта е да се осигури социалното интегриране на групи от ромската общност в неравностойно положение, без при това те да изгубват своята културна идентичност. Доброто образование е от решаващо значение по две причини: първо, образованието може и би следвало да дава на гражданите основни общи ценности, които правят възможно успешното съвместно съществуване на различни етнически групи. Такава ценност е също и отвореността към други култури. Второ, образованието само по себе си може да бъде важен инструмент, тъй като в идеалния случай то означава взаимодействие между различни

култури. Наистина, никога не е късно да се придобият нови знания и умения, но е важно доброто образование да започне колкото се може по-рано в живота на човека. Силното самовъзприятие на едно дете и съзнанието му за неговата роля в една по-голяма група и в крайна сметка в обществото са ключът към успех в живота.

5.2 Посредством мерките и политиките трябва да се цели и гарантира равнопоставен достъп до висококачествено образование за ромите и за всички други малцинствени групи, тъй като крайната цел е те да получат изискваните се за пазара на труда познания и умения, което включва и социални умения. Трябва да се направи така, че хората да са в състояние самостоятелно да градят живота си и да действат като отговорни граждани, които съзнават своите права и задължения и са в състояние да ги упражняват и изпълняват.

5.3 Недостатъчното участие в пазара на труда обаче не е само социален проблем, а има и сериозни финансови отражения. В този смисъл средствата, отделени за образование и възпитание, по принцип представляват, разбира се, разход, но по същността си те са не само разходи, а на първо място – полезни – инвестиции в бъдещето.

5.4 Съветът на Европа е включил в програмата си за възпитание и образование за ромските деца също и програма за обучение на медиатори и училищни асистенти, в която участва и Комисията. Комитетът изразява готовност да се яви като посредник в рамките на бъдещо институционално сътрудничество в тази област. Така например той би могъл да допринесе за разпространяването на програмата и на нейните резултати в рамките на своите съществуващи канали или да представи в страните, които в момента не са включени в проекта на Съвета на Европа, примери за най-добри практики, взети от програмата.

5.5 Във връзка с това е известно, че при ромите делът на учениците, преждевременно напускащи училище е непропорционално по-висок, отколкото при не-ромите⁽¹⁵⁾. Затова ще бъде необходимо заедно с компетентните органи да се обмислят мерки за подобряване на положението.

6. Образование: примери на национално равнище

6.1 Повечето държави-членки на ЕС са приели строги закони срещу дискриминацията и за равни възможности, за да отговорят на европейските стандарти. За съжаление, въпреки това на местно равнище се извършва и се изпитва дискриминация, а националните законови разпоредби често не разполагат с механизми за процедури за подаване на искиове и за обявяване на дискриминационните практики за нищожни, когато засегнатите лица се чувстват изложени на дискриминация. Следва да се обърне внимание и върху факта, че слаб контрол означава, че дадена държава може „да се измъкне“ с козметични промени, което още повече влошава сегрегационните модели.

⁽¹⁵⁾ Roma Education Fund (Фонд за образование на ромите), Доклади за положението по страни, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments>; Open Society Institute (Институт „Отворено общество“), No Data—No Progress (Без данни няма напредък), Заклучения по страни, август 2010 г.; <http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>.

6.2 Това обаче не означава, че никоя държава-членка на ЕС не се застъпва за по-доброто гарантиране на някои основни права за своите ромски граждани, включително правото на образование, или че никоя национална правна система не е в състояние да опази правата на ромите. Някои районни или национални съдилища постановиха, че изключващите практики срещу ромски деца нарушават националните закони за защита от дискриминация. Още през 2004 г., дори преди присъединяването на България към ЕС, Софийският районен съд излезе с решение срещу българското министерство на образованието, Столична община и срещу представители на едно столично училище, като призна за установено, че поради сегрегация е било нарушено правото на деца от ромски произход на образование при равни условия⁽¹⁶⁾. Такива решения обаче са само реакция на конкретни случаи и не карат местните и регионалните власти непременно да променят дискриминационните практики, които явно се ширят в образователните системи в много европейски държави.

6.3 Унгария заяви сериозен политически ангажимент и мобилизира значителен ресурс в подкрепа на мерки за подобряване на икономическите и социалните условия и за включване на нейните граждани от ромски произход, като образованието има централно място в тези мерки⁽¹⁷⁾. Интеграционните инициативи на Унгария се характеризират по-специално с това, че бяха осъществени в рамките на общата образователна политика. В страни като Румъния и България обаче интеграционният подход беше по-скоро насочен към конкретни ситуации, а не всеобхватен⁽¹⁸⁾. Но унгарският подход има и недостатъци, тъй като съществуват конфликти в рамките на образователните мерки и между образователната политика и здравната, социалната и жилищната политика с въздействие върху образованието. Всички държави трябва да бъдат запознати с наличието на такъв конфликтен потенциал и да се съобразяват с него.

6.4 Във връзка с това специално внимание заслужава германският модел на межкултурно възпитание и на межкултурно обучение (съвместно обучение на хора с различен етнически произход⁽¹⁹⁾).

7. Обобщение

7.1 Във връзка с усилията за по-добро интегриране на ромите може само да се съжалева, че на равнище ЕС понятието за интеграция се отнася изключително за граждани от трети страни, а не е приложимо за ромите, които в общия случай са граждани на Съюза.

7.2 Толкова по-важно е отново и отново да се изтъква, че на ромите – теоретично – се полагат всички права и всички основни права, свързани с гражданството на ЕС. От само себе си се разбира, че ромите следва да спазват своите задължения като граждани на ЕС и че нарушаването на тези задължения води до правни последици. От друга страна обаче предвиденият механизъм за санкции следва да влиза в действие и тогава, когато на тях им се отказват посочените по-горе права.

7.3 Комитетът отново подчертава колко важно е според него да се води межкултурен диалог с ромите. По своята същност диалогът винаги е интерактивен процес, който се гради върху равнопоставеност на страните и позволява участие. В рамките на един межкултурен диалог могат да се премахват предразсъдъци и да се изгражда доверие. Именно разрушаването на предразсъдъците и на стереотипите от двете страни представлява според Комитета много съществена предпоставка за конкретни стъпки към по-добро съвместно съществуване и истински равни възможности. Договорът от Лисабон предостави на Комитета нови възможности в областта на създаването на структури за гражданския диалог. В изпълнение на тези задачи Комитетът упорито ще се стреми да насочва межкултурния диалог с ромите по успешен път.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Вж. <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

⁽¹⁷⁾ Вж. KEZDI, G. & SURANYI, E., „A Successful School Integration Program“ (Програма за успешна училищна интеграция), *Roma Education Fund Working Paper (работен документ на Фонда за образование на ромите)* № 2, 2009 г., http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_successful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf.

⁽¹⁸⁾ Вж. European Roma Rights Centre (Европейски център за права на ромите – ERRC) „The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia“ (Въздействието на законодателството и на политиките върху училищната сегрегация на ромските деца: проучване на законодателството за защита от дискриминация и на правителствените мерки за премахване на сегрегацията в образованието в България, Чешката република, Унгария, Румъния и Словакия), *Доклад на ERRC*, февруари 2007 г., http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743.

⁽¹⁹⁾ Вж. Hanna Kiper „Interkulturelle Pädagogik“ (Межкултурна педагогика), 1992 г., стр. 161; Franz Hamburger „Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule“ (Многообразието на културите като предизвикателство за образователната задача на училището), Франкфурт на Майн 1989 г.

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

472-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 15 И 16 ЮНИ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Данъчно облагане на финансовия сектор“

COM(2010) 549 окончателен

(2011/С 248/11)

Докладчик: г-н Stasys KROPAS

На 7 октомври 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 113 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 — Данъчно облагане на финансовия сектор“

COM (2010) 549 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 31 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 102 гласа „за“, 16 гласа „против“ и 28 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства цялостните инициативи на Комисията, имащи за цел да възстановят растежа, издръжливостта и финансовата стабилност. Стабилността и ефективността на финансовия сектор, а оттам и ограничаването на поемането на прекомерни рискове, както и създаването на подходящи инициативи за институциите във финансовия сектор следва да бъдат осигурени чрез подходящо регулиране и надзор. В този смисъл ЕИСК неотдавна изрази подкрепата си за разработването на схема за Фонд за преобразуване на проблемни банки като част от рамката за управление на кризи.

1.2 В периода след кризата правителствата трябваше да започнат фискална консолидация, за да могат да поемат разходите, свързани с кризата, и да се справят с по-широките социални и икономически последици от нея. ЕИСК счита, че финансовият сектор следва да има справедлив и съществен принос към тези усилия.

1.3 Както се подчертава в съобщението на Комисията, все по-голям брой държави-членки предприемат едностранни мерки по отношение на данъчното облагане на финансовия сектор. Те

приемат различни схеми за данъчно облагане, с различни данъчни основи, различни ефективни ставки и различен обхват на приложение. ЕИСК изразява убеждението, че данъчната основа за подобни фискални механизми следва да бъде хармонизирана и че мерките за облекчаване на двойното данъчно облагане следва да бъдат координирани. Ако Комисията приема инициативи по този начин, тя следва да вземе предвид различните въздействия, които те биха могли да окажат върху всяка отделна държава-членка, значението и стабилността на националните финансови пазари, съществуващата национална данъчна рамка и новия данък, с който тази държава-членка може да е обложила своя финансов сектор вследствие на кризата.

1.4 Новите налози, изисквания и регламенти биха могли да имат разнообразни въздействия върху финансовата система и цялата икономика. Следователно тяхното въздействие върху капиталовата основа и капацитета на банките и финансовите институции да изпълняват ролята си за финансирането на икономиката и по-конкретно на МСП, следва да бъде оценено внимателно. Общият данъчен принос на финансовия сектор в ЕС следва да се сравнява с този на останалите сектори.

Въздействията на допълнителните данъци върху световната конкурентна позиция на финансовите институции на ЕС следва да бъдат взети под внимание.

1.5 Тъй като натискът върху ликвидността и платежоспособността беше решаващ елемент за възникването на кризата, ЕИСК препоръчва всеки нов данък върху финансовите институции да бъде определен по начин, отчиташ способността на институциите да го плащат и способността им да отговорят на новите изисквания по отношение на капитала.

1.6 В оценката си на въздействието Комисията следва да отдели особено внимание на принципа на пропорционалността. Това означава, че административната тежест, наложена на операторите на пазара и на финансовите институции в резултат от изискванията за съответствие, следва да бъде пропорционална на основната цел на този нов данък. В случай че Комисията предвиди въвеждане на нов данък по модела на данъка върху финансовите трансакции (ДФТ), то тя следва да се стреми към съгласуваност с политиката, която разработва през последните години, а именно опростяване на данъчните процедури, за които се смята, че възпрепятстват следборсовата търговия. В случай че бъде предвидено въвеждане на данък върху финансовата дейност (ДФД), то данъчната основа следва да бъде определена така, че да бъде съвместима със свободно наличната за финансовите институции информация в съществуващата рамка за финансова отчетност.

1.7 Потвърждавайки заключенията и препоръките, представени в становището му от 15 юли 2010 г. в подкрепа на въвеждането на данък върху финансовите трансакции⁽¹⁾, ЕИСК би желал да подчертае, че предвид риска от насърчаване на преместването на финансови дейности във финансови центрове извън ЕС, следва да се отдаде предпочитание на въвеждането на ДФТ на световно равнище вместо на въвеждането на ДФТ в рамките на ЕС. Въпреки това, ако се окаже, че въвеждането на ДФТ на световно равнище не е приложимо, ЕИСК би очаквал въвеждането на ДФТ в рамките на ЕС, като се отчита резултатът от оценката на въздействието, изготвена от Европейската комисия.

1.8 Недостатъците на данъка върху финансовата дейност (ДФД) могат да бъдат сходни с тези на ДФТ, включително стимул за преместване. Анализването на тази тревога следва да бъде част от предварително проучване на въздействието от страна на Комисията.

1.9 Въвеждането на нов данък, основаващ се на паричните потоци и разработен извън обхвата на ДДС, и запазването без промяна на незадоволителния режим на освобождаване от ДДС би могло да създаде много сложна система за данъчно облагане на финансовите институции. Затова, преди обявяването на резултатите от проучването на въздействието, което следва да бъде извършено от Комисията, ЕИСК изразява убеждението, че ако един нов данък за финансовия сектор се основава на паричните потоци или на подобни фактори, то Комисията следва да разгледа предимствата на създаването му в рамката на ДДС, така че да се осигури административно облекчен подход за сектора и да се намали тежестта от невъзстановяемия ДДС. Следва също така да бъде обърнато внимание на евентуалните нежелани последици от въвеждането на данък върху

финансовия сектор, по-конкретно на развитието на алтернативни системи, които не са обект на регулиране, надзор или контрол и които от своя страна биха могли да създадат големи проблеми.

1.10 Последиците за конкурентоспособността от нови данъци върху банковия отрасъл, както по отношение конкурентоспособността на банковия сектор, така и на небанковия, и способността на банковия отрасъл да продължи да задоволява нуждите на реалната икономика не бива да се пренебрегват. Това е особено важно в момент, в който икономиката търси начини за излизане от рецесията.

2. Контекст

2.1 В периода след кризата националните правителства в целия свят са изправени пред голям двупосочен проблем. На първо място, те трябва спешно да реформират финансовата и банковата система. На второ място, те се нуждаят от нови източници на приходи.

2.2 Разглеждат се голям брой данъчни цели, включително намаляване на отрицателните външни фактори, консолидиране на публичните финанси, принос на финансовия сектор във възстановяването на разходите, спазване на ангажиментите към развиващите се страни и във връзка с борбата срещу изменението на климата, и – ако се приеме, че финансовият сектор не е обложен с достатъчно данъци – осигуряване на справедлив и съществен принос на финансовия сектор в публичните бюджети. Засага целта на данъците върху финансовия сектор остава доста широка, а естеството и механизмите на тези данъци все още се разглеждат.

2.3 На 7 октомври 2010 г. Европейската комисия публикува съобщение относно бъдещото данъчно облагане на финансовия сектор⁽²⁾, придружено от работен документ на службите на Комисията⁽³⁾, в което се предвиждат два инструмента:

— Данък върху финансовата дейност (ДФД), който да се въведе на равнище ЕС, за да се генерират приходи за бюджетите на държавите-членки, като същевременно се спомогне за осигуряването на по-голяма стабилност на финансовите пазари. Комисията счита, че ако ДФД бъде разработен и приложен внимателно, той няма да създаде ненужен риск за конкурентоспособността на ЕС.

— На световно равнище Комисията подкрепя идеята за ДФТ, като счита, че той би могъл да спомогне за финансирането на решения на международни предизвикателства като развитието или изменението на климата.

2.4 Предвид световния и системен характер на финансовата криза, Комисията предполага също, че данъкът върху банките би имал възпиращ ефект спрямо прекомерното поемане на рискове. Според нея той би допълнил по подходящ начин реформите на регулирането и надзора, като повиши ефективността, издръжливостта и стабилността на финансовите пазари и намали техните колебания.

2.5 Като част от рамката за управление на кризи Комисията предложи също инициативи, включващи създаването на фонд за преобразуване на проблемни банки (ФПБ)⁽⁴⁾ - предложение, което вече беше разгледано в становище на ЕИСК⁽⁵⁾.

⁽²⁾ COM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEC(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254 окончателен.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Фондове за преобразуване на проблемни банки“, ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 16.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Данък върху финансовите трансакции“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 81.

3. Справедливо и съществено участие на финансовия сектор в оздравяването на публичните финанси

3.1 Предвид ролята на участниците във финансовия сектор за възникването на кризата, по време на която на правителствата се наложи да спасяват финансови институции, широко разпространеното мнение е, че свързаните с това разходи не бива да се поемат от гражданите или от други сектори. Това мнение се трансформира в целта „да бъде предвидено справедливо и съществено участие на финансовия сектор в оздравяването на публичните бюджети“. В този смисъл Комисията предвижда да включи в икономическото си проучване задълбочена оценка на въздействието, в която да се анализират различните възможности във връзка с облагането, за да се стигне до балансирано предложение.

ЕИСК препоръчва Комисията да извърши проучване на общия данъчен принос на сектора на финансовите услуги в ЕС, измерващо всички различни данъци, които предприятията за финансови услуги вече плащат. Това проучване може да представи общата картина на плащанията на корпоративни данъци, невъзстановимия ДДС и данъците върху заетостта, плащани от банките в качеството им на работодатели. Отделно от това данъците, плащани от служителите, следва да бъдат включени като мярка за по-широк икономически принос. След това би могло да се провери дали има симетрия между данъчното облагане и добавената стойност в банковия сектор и дали общият данъчен принос на банковия сектор е по-нисък или по-висок в сравнение с други ключови сектори. И накрая би могло да се направи оценка на съвкупността на новия данък върху банките и настоящия общ данъчен принос.

3.2 ЕИСК счита, че ако бъде въведен данък за финансовия сектор, подобно проучване би помогнало да се калибрира неговия мащаб – както по отношение на обхвата на прилагането му, така и по отношение на ефективната данъчна ставка. То следва да анализира внимателно капацитета на банките да възстановяват и укрепват капиталовата си база, както и капацитета им да финансират домакинствата и предприятията в ЕС, особено МСП.

3.3 ЕИСК счита, че предложенията, свързани с това как финансовият сектор би могъл да допринесе за покриване на разходите във връзка с възможна бъдеща криза, не могат да бъдат отделени от настоящия дебат относно по-широки промени в регулаторната система и огромния набор от мерки, насочени към намаляване на вероятността от финансов срив и на неговото въздействие.

3.3.1 Данъчното облагане на финансовия сектор би било оптимално, ако съответства в еднаква степен както на целта за генериране на данъчни приходи, така и на целта за ограничаване на готовността за поемане на рискове.

4. Данък върху финансовите трансакции (ДФТ)

4.1 ДФТ е насочен към постигането на няколко цели, по-специално снижаване на непроизводителната дейност на финансовите пазари чрез намаляване на спекулациите и колебанията и, едновременно с това, възстановяване на част от изразходваните публични средства.

4.2 През март 2010 г. Европейският парламент прие резолюция относно данъците върху трансакциите, а през март

2011 г. и доклад относно новаторското финансиране на световно и европейско равнище ⁽⁶⁾.

4.3 Прилагайки ДФТ, властите се стремят да намалят броя на рискованите, спекулативни („социално безполезна“ ⁽⁷⁾) финансови трансакции. Те могат да го разглеждат и като средство за предотвратяване на прекомерното разрастване на банките или предприемането от тях на прекалено много твърде рисковани трансакции в бъдеще.

4.4 ЕИСК вече изрази мнението си относно ДФТ в становището си по собствена инициатива относно „Данък върху финансовите трансакции“, включително следните заключения и препоръки:

— Основната цел на ДФТ следва да бъде да промени поведението във финансовия сектор, като намали броя на краткосрочните спекулативни финансови трансакции. По този начин дейността на финансовия сектор може да се осъществява чрез ценовите механизми на пазара. Желаният ефект би могъл да се постигне, когато ДФТ се прилага с най-голяма строгост за най-често извършваните трансакции.

— Втората цел на ДФТ е да се набират публични средства. Този нов източник на приходи би могъл да се използва в подкрепа на икономическото развитие в развиващите се страни, за финансиране на политиките по отношение на изменението на климата в развиващите се страни или за намаляване на тежестта върху публичните финанси. Последното означава също така, че финансовият сектор ще изплати получените публични субсидии. В дългосрочен план приходите следва да осигурят нов общ източник на публични приходи.

4.5 Тъй като в много среди се изказват опасения във връзка с риска от преместване на финансови дейности при ограниченото в географско отношение въвеждане на данъка, целта за въвеждане на данък върху финансовите трансакции следва най-напред да се преследва в световен план – нещо, за което се застъпва Комисията. Въпреки това, ако се окаже, че въвеждането на ДФТ на световно равнище не е приложимо, ЕИСК би подкрепил въвеждането на ДФТ в рамките на ЕС, като се отчита резултатът от оценката на въздействието, изготвена от Европейската комисия.

4.6 ЕИСК счита, че ДФТ следва да бъде разработен по начин, улесняващ събирането му от системите на централните депозитари. Въпросите и разходите, свързани с осигуряването на събирането и съответствието на ДФТ на широка основа, следва да бъдат взети предвид, заедно с правната несигурност за предполагаемите събирачи на данъка за извънборсови трансакции на ценни книжа и деривати.

4.7 Накрая ЕИСК отбелязва, че все още съществуват много юрисдикции, които са офшорни финансови центрове, с присъщата им непрозрачност, свързана с банковата тайна и с ниски или нулеви данъчни ставки. Като се има предвид лекотата, с която на тези места се установяват финансови филиали и се извършват операции по интернет, жизненоважно

⁽⁶⁾ Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2010 г. относно „Данъците върху финансови сделки – да ги накараме да проработят“ и проектодоклад „Новаторско финансиране на световно и европейско равнище“ (2010/2105(INI)).

⁽⁷⁾ *Taxing the Speculators* („Данъчно облагане на спекулантите“), <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

е заедно с приемането на данък върху финансовите трансакции да се приеме и задължение за подобряване на прозрачността, както и за ефективно правно и данъчно сътрудничество.

5. Данък върху финансовата дейност

5.1 Основните характеристики на ДФД в сравнение с ДФТ са, че с него се облагат предприятията във финансовия сектор, докато с ДФТ се облагат участниците на финансовия пазар. Освен това с ДФТ се облага търговската дейност, концентрирана в малко на брой финансови центрове, а ДФД е насочен към печалбите и заплащането във финансовия сектор, разпределяни по по-еднороден начин.

5.2 Въз основа на доклада на МВФ, Комисията счита, че с въвеждането на друго средство – данък върху финансовата дейност (ДФД), има възможност за подобряване на данъчното облагане на финансовия сектор и същевременно намаляване на отрицателните външни фактори.

5.3 При разработването на ДФД Комисията може да определи данъчната основа чрез препратка към финансовия отчет.

5.4 Използваните понятия следва да бъдат разбираеми в съществуващите счетоводни рамки, били те Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО) или местни Общоприети счетоводни принципи (местни GAAP), тъй като финансовите институции може да не прилагат МСФО.

5.5 Ако ДФД бъде разработен въз основа на паричните потоци, въвеждането му може да има отражение върху ликвидността и да оскъпи паричните потоци, а натискът върху ликвидността беше решаващ елемент за възникването на кризата. Следователно е препоръчително при определянето на данъчната основа за ДФД да се отдели особено внимание на способността на институциите да плащат и на способността им да отговорят на новите изисквания по отношение на капитала, както и на взаимодействието между ДФД и ДДС.

6. ДДС

6.1 Комисията счита, че въвеждането на нов данък се основава освен всичко друго на освобождаването на финансовите услуги от режима на ДДС по смисъла на Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност („Директива за ДДС“).

6.2 ЕИСК желае да подчертае, че основната причина за освобождаването е теоретичната и практическа трудност да се измери

стойността на финансовите услуги, предоставяни от банките. Това важи с особена сила за традиционните финансови посреднически услуги като влогове и заеми. Тези услуги се разглеждат като спред между лихвата, начислявана по заеми, и лихвата, изплащана по влогове. Този марж представлява глобален синтетичен индекс за посредническите услуги, предоставяни от дадена банка на вложителите и кредитополучателите, и не може да се измерва лесно за отделни трансакции, с цел облагане с ДДС или с друг вид потребителски данък на база трансакция. Разработването на методология за прехвърлянето на този марж към отделни трансакции за целите на ДДС по метод на база фактура се оказва трудно. Подобни проблеми възникват и при данъчното облагане на застрахователната дейност и други видове финансови услуги, например обмен на валута и търговия с ценни книжа.

6.3 Освобождаването от ДДС на финансовите услуги е свързано в законодателството относно ДДС с липсата на право – или наличието на ограничено право – за приспадане на ДДС върху входящите ресурси. Това означава, че финансовите институции не могат да приспадат изцяло ДДС върху собствените си разходи и следователно той се явява чист разход. Стойността на този „скрит разход за ДДС“ може да бъде значителна, тъй като данъкът има ефект на доминото върху услугите, възложени на външен изпълнител и вътрешногруповите трансакции.

6.4 През 2007 г. Комисията публикува предложение за директива за реформа на режима на ДДС за финансовите услуги, основаваща се на три стълба, включително предложение за вариант за данъчно облагане на финансовите услуги. ЕИСК изразява убеждението, че дебатът относно данъка за финансовия сектор не бива да се отделя от предложената реформа на режима на ДДС ⁽⁸⁾.

6.5 ЕИСК изразява също така тревога във връзка с обхвата на ДФД и кумулативната тежест на този данък и на сумите на невъзстановимия ДДС. Въпреки че ДФД може да бъде разработен така, че да бъде насочен конкретно към икономически печалби и/или рискове, с него се облагат общата печалба и възнагражденията в най-широкия им смисъл (ДФД по метода на събирането). ЕИСК изразява убеждението, че ако един нов данък се основава на паричните потоци или на подобни фактори, то Комисията следва да разгледа предимствата на създаването му в рамката на ДДС, така че да се намали въздействието на невъзстановимия ДДС, а оттам да се избегне и повишаването на икономическите разходи за всички икономически оператори в Европа.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ COM(2007) 746/747 окончателен.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — Заключение от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване“

COM(2010) 642 окончателен

(2011/C 248/12)

Докладчик: г-н CEDRONE

На 9 ноември 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, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка – Заключение от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване“

COM(2010) 642 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 31 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Накратко, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита за правилни **основните елементи** на политиката на сближаване, определени от Европейската комисия:

- увеличаване на европейската добавена стойност;
- укрепване на управлението;
- рационализиране и опростяване на процедурите за управление;
- подобряване на организацията.

1.2 Според ЕИСК **тези цели са изпълними, ако** едновременно с тях:

- се засили стратегическото планиране, като се помогне на държавите-членки да завършат институционалните си реформи, за да осигурят функционалност на администрацията;
- ресурсите на ЕС се концентрират върху няколко приоритетни цели;
- се разшири икономическата и социална мобилизация и участието на социално-икономическите партньори в осъществяването на политиката на сближаване;
- се въведат реформи в принципите на допълняемост и съфинансиране;

— оценката на въздействието стане задължителна.

1.3 Не бива да се забравя, че политиката на сближаване, наред с развитието и намаляването на различията между регионите, трябва активно да допринася за подобряването на услугите и на икономическите и социалните условия за гражданите.

1.4 За този процес допринася цялостното подобряване на икономическия контекст и на условията, в които се развиват предприятията, тяхната производителност и конкурентоспособност, особено що се отнася до МСП, микропредприятията и занаятчийските предприятия. По тази причина следва да бъдат пряко привлечени за участие представителните организации на предприятията с териториална насоченост или, по-специално, онези, които принадлежат към сектори, считани за приоритетни от ЕС, заедно с профсъюзите и гражданското общество.

1.5 В контекста на **териториалното, подтериториалното, подрегионалното и подсекторното сближаване** интересно решение, на което би могло да се даде предимство, може да бъде развитието (с цел 3) на трансграничното междурегионално сътрудничество, като се подкрепи с повече ресурси териториалното сближаване в регионите и макрорегионалната стратегия за еврорегионите (Балтийско море, Средиземно море, Адриатическо море, Алпийско-адриатически-Дунав, Атлантическа ос).

1.6 ЕИСК счита, че е необходимо да се положи максимално усилие от страна на Комисията и държавите-членки, за да се насърчи обменът на информация относно добрите практики, помощта за местните администрации с цел управление на програмите, включително чрез процеси на вътрешно реформиране и реформа на участващите сектори.

1.7 В действителност установяването на приоритетите в съответствие със стратегията „Европа 2020“ и гарантирането на постигането на целта за тематична концентрация на ресурсите ще бъде възможно единствено чрез по-голямо ниво на **познание** относно резултатите от инвестициите, което е все още недостатъчно, както и чрез изготвянето на специфични проучвания за въздействието.

1.8 ЕИСК споделя и избора да се отчита разпределението на секторите с висок растеж във всички европейски региони, разделени на региони по цел „Сближаване“, региони в преход и региони по цел „Конкурентоспособност и заетост“. Все пак остава да бъде решен проблемът за подялбата на ресурсите между бедните региони (80 % от фондовете) и другите региони (оставащите 20 %), макар че този избор помага да се разреши проблемът за съфинансирането.

1.9 Във всеки случай ЕИСК счита за основно **координирането** на съвкупността от предложения и политики, посочени от Комисията, т.е. между стратегията „Европа 2020“, политиката на сближаване, ОСП, енергийната политика, транспорта, околната среда, научноизследователската дейност и т.н., и по-конкретно между дейностите, финансирани от ЕСФ, и тези, финансирани от ЕФРР, като се има предвид, че ЕСФ би трябвало да привилегирова европейската стратегия за заетостта, осъществяването на Социалната програма, качествено обучение, инициативите за младежите и обучението по европейски въпроси на действащите лица в политиките на сближаване.

2. Предложения

2.1 Политически предложения

2.1.1 **Стратегия „Европа 2020“:** ЕИСК счита, че политиката на сближаване не трябва да бъде в изключителна услуга на стратегията „Европа 2020“; напротив, за да бъде последната правдоподобна, тя трябва да намери форми на самостоятелно финансиране чрез издаване на еврооблигации.

2.1.2 **Политиката на сближаване** трябва да поддържа основните си цели, като **солидарността** между народи и между територии и развитието.

2.1.3 **Среща на върха на Европейския съюз:** политиката на сближаване и всички фондове, предоставени за нея, трябва да бъдат предмет на **ежегодно** разискване и преглед в рамките на специална среща на върха на ЕС. Това е необходимо както поради стратегическото значение на политиката на икономическо и социално сближаване, така и поради нейните връзки с макроикономическата политика в рамките на едно европейско икономическо и социално управление.

2.1.4 **Пакт за стабилност и санкции:** според ЕИСК е необходимо да се обърне по-голямо внимание на стимулите отколкото на санкциите, за да не бъдат допълнително наказвани най-задължените и следователно най-рискови региони. Дори е желателно, в рамките на настоящия проект за реформа на пакта за стабилност и растеж, да се изключат от бюджета инвестициите за научноизследователска дейност, образование и обучение, които не следва да бъдат смятани за текущ разход. Целта на това е да не се поставят в неблагоприятно положение по-бедните региони, които в най-голяма степен се нуждаят от обществена помощ.

2.1.5 **Приоритетите** трябва да се определят в ограничен брой, като се съобразят с предвиденото в целите на различните

фондове и стратегията „Европа 2020“. По-специално е необходимо да се посочат политиките, насочени към постигането на **единен пазар**, към който политиката на сближаване трябва да се стреми. Приоритетите трябва да бъдат определени на среща на върха на ЕС, която да е предшествана от споразумение между публичните органи и социално-икономическите партньори на всички равнища.

2.1.6 **Социално-икономическото партньорство**, с разпространението на добрите практики, успоредно и/или съвместно със споразуменията между публичните органи, трябва да се превърне в обичайна и задължителна процедура, която съпътства всички процеси на определяне, изпълнение и оценка на политиката на сближаване. Като такова то трябва да бъде пряко свързано със система от условия. ЕИСК изразява желание принципът на член 11 от общия регламент, с който се определят правилата на партньорството, да обхваща всички структурни фондове.

2.2 Оперативни технически предложения

2.2.1 Правилата на **съфинансиране** трябва да бъдат разграничени въз основа на условията за развитие и икономическите и социални възможности на зоните и областите, участващи в политиката на сближаване, по-специално въз основа на дохода, параметрите за изчисляването на който следва да бъдат целесъобразно преразгледани ⁽¹⁾, и на бюджета на регионите.

2.2.2 Предварителната **система от условия** трябва да бъде насочена към подобряване на качеството на разходите, да бъде свързана с осъществяването на целите, като прави по-ефективни участващите администрации и по този начин оптимизира използването на фондовете, без да се превръща в санкция, например за най-задължените региони.

2.2.2.1 С други думи е необходимо държавите-членки да създадат благоприятни условия за институционалните реформи, необходими за гарантирането на структурното приспособяване, насърчаването на иновациите и създаването на работни места, с цел намаляване на социалното изключване. ЕИСК смята също, че е изключително необходимо прилагането на тази политика да се извършва в съгласие със социално-икономическите партньори на всички равнища като условие за отпускане на финансиране.

2.2.3 Традиционните **показатели** за избор на области на действие трябва да бъдат допълнени с други параметри, например делът на заетите, на бедните, на учащите се, нивото на образованието, на професионалното обучение, на услугите и на екологичната устойчивост.

2.2.4 **Оценката** на въздействието трябва да стане централен елемент в политиката на сближаване, не само като предварително условие, за да се провери ефикасността и нивото на постигнатите цели. Трябва да бъде извършена чрез общи параметри определени на равнище ЕС, които да бъдат задължителни в целия ЕС.

⁽¹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общи правила за предоставяне на основна инфлация относно паритетите на покупателната способност, както и за тяхното изчисление и разпространение“, ОВ С 318/08, 23.12.2006 г., стр. 45.

2.2.4.1 Въпреки че анализът, основаващ се на резултата, е много по-интересен от анализа, основаващ се на контрола на финансовото управление, за практическото му прилагане ще е необходима дълга подготовка и определяне на точни критерии. Резултатите от дадено действие, по-специално с „нематериален“ характер, като обучението или инвестициите за развитие, не могат да бъдат измерени по друг начин, освен с течение на времето. Преминаването към анализ, основан на резултата, ще изисква предварително обучение на вносителите на проекти и административните органи. ЕИСК предлага тази формула да се експериментира в периода 2011-2013 г. в няколко региона, избрани въз основа на качеството на съществуващото партньорско управление.

2.2.5 **Опростяването** трябва да стане основна цел на политиката на сближаване. То може да бъде постигнато чрез олекотяване на административно-счетоводните процедури, подобряване и засилване на критериите за мониторинг и оценка и намаляване на процедурите, които съпътстват представянето на планове и/или проекти. Прегледът на счетоводните процедури може да се извърши с участието на всички заинтересовани субекти в партньорство със Сметната палата.

2.2.5.1 По-конкретно следва да се приложи принципът на „**обслужване на едно гише**“, както на етапа на представянето на проектите, като се уеднаквят формулярите на различните фондове и между фондовете, така и на етапа на счетоводната проверка, като се хармонизират финансовите правила и правилата на различните програми и като се извършва един единствен контрол, който да важи пред всички заинтересовани инстанции.

2.2.5.2 Синергията между различните програми: от съобщения за яснота, простота и ефикасност е необходимо да се търси възможно най-силната допълняемост между всички програми, засягащи едни и същи участници на една и съща територия, както между европейските, националните и териториалните програми, така и между различните видове финансиране от страна на ЕС. Липсата на синергия е една от причините, обясняващи непълното усвояване или слабото въздействие на структурните фондове и общностните програми като цяло.

2.3 **Обучение:** това е друг съществен инструмент, необходим, за да се постигнат целите на сближаването, в това число и целта за по-добро използване на фондовете.

3. Въведение

3.1 Принципите на сближаване и солидарност представляват два от основните стълбове в Договора, член 174 от който гласи: „За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване“.

3.2 Освен това е налице и още един елемент, особено важен в контекста на последните две разширявания: „Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони“.

3.3 Тези два принципа, които представляват основата на интеграцията на европейските народи и територии, не трябва никога да бъдат забравяни, особено от онези, които действат от името и за сметка на ЕС.

3.4 Следващата година Европейската комисия ще направи предложение за новия европейски бюджет след 2013 г. (на 19 октомври 2010 г. вече беше публикувано специално съобщение), но искането, отправено до Съвета (декември 2010 г.) от страна на някои правителства, да не се увеличава бюджета на ЕС, не дава добри надежди, макар че ще бъде придружено от законодателно предложение относно структурните фондове.

3.5 Петият доклад на Европейската комисия за политиката на сближаване, с неговите заключения, написан на нов език, се вписва в този контекст, в тясна връзка със стратегията „Европа 2020“.

4. Съобщение на Комисията: обобщение

4.1 В заключенията на Петия доклад Европейската комисията засяга различни теми, с подход до голяма степен различен от обичайния, във връзка с които се опитва да даде отговори и указания, в очакване да приключат консултациите, които започна чрез 13-те въпроса в своя доклад.

4.2 Ето засегнатите основни теми:

4.2.1 *Увеличаване на европейската добавена стойност на политиката на сближаване*

4.2.1.1 Комисията смята да постигне тази цел чрез:

- укрепване на стратегическото планиране;
- увеличаване на тематичната концентрация на ресурсите;
- подобряване на постиженията чрез система на условия и стимули, в това число съфинансирането и пакта за стабилност;
- подобряване на оценяването, ефективността и резултатите;
- използване на нови финансови инструменти;

(виж първите 5 въпроса на ЕК).

4.2.2 *Укрепване на управлението на политиката на сближаване*

4.2.2.1 Тази цел може да бъде постигната чрез:

- въвеждане на трети аспект: териториалното сближаване;
- укрепване на партньорството (публичното и частните);

(виж въпроси 6 и 7).

4.2.3 Рационализиране и опростяване на процедурите по управлението

4.2.4 Това може да се осъществи чрез:

- финансово управление;
- намаляване на административните изисквания;
- финансова дисциплина;
- финансов контрол;

(виж въпроси 8, 9, 10 и 11).

4.2.5 Организация на политиката на сближаване

(Виж въпроси 12 и 13.)

4.3 Следващи стъпки

4.3.1 Комисията си запазва правото, въз основа на отговорите на въпросника, да прецизира предложенията, отнасящи се до Петия доклад.

5. Съобщение на Европейската комисия: общи бележки ⁽²⁾

5.1 Петият доклад на Комисията предлага, с цел увеличаване на добавената стойност на политиката на сближаване, въвеждането на редица много амбициозни реформи, целящи да подобрят ефективността на разходите на държавите-членки и опростяване на тяхното управление. ЕИСК споделя главната насоченост на Комисията в предложенията за реформа.

5.2 Това е усилие, което трябва да се приеме и оцени, но има опасност да се окаже недостатъчно, ако някои плахо представени предложения не се преобразуват в конкретни решения и действия, по-специално що се отнася до тясната и почти уникална връзка на структурните фондове със стратегията „Европа 2020“.

5.3 В действителност, независимо от усилието, анализът на положението не е реалистичен, макар че е представен под формата на консултация (по-скоро обща), която оставя на заден план основните въпроси.

5.4 Например да се повери само на политиката на сближаване „мисията“ на основен двигател на растежа изглежда много амбициозен и приемлив проект, при условие че е налице радикална промяна на политиката на сближаване и трайна съпътстваща политика за подпомагане на прилагането ѝ. Друг въпрос е необходимостта Европейският съюз да разполага с обща икономическа политика.

5.4.1 В противен случай предложението рискува да бъде илюзорно или поне ограничаващо. Затова, за да се насърчи тази цел и да не се загуби принципът на сближаването, би било необходимо самата стратегия „Европа 2020“ да разполага със собствени средства, включително чрез европейски заем, и да се ръководи от същия принцип. Освен това е нужно да участват

на равни начала всички останали политики на ЕС, включително и ОСП. Само по този начин структурните фондове няма да изгубят своето начално „призвие“, като се превърнат в един от инструментите на териториалното развитие. ЕИСК изразява съжаление, че в Петия доклад не се споменава политиката за селските райони, така както и в ОСП не се говори за политиката на сближаване.

5.5 В съобщението Комисията отбелязва с основание, че добавената стойност на политиките на сближаване е предмет на периодични дискусии от страна на университетски преподаватели, в чиито емпирични анализи често се подчертава, че въздействието на тези политики е трудно измеримо. Това може да се дължи на факта, че показателите на териториалното сближаване невинаги са избрани по подходящ начин. Комитетът смята, че на тези въпроси трябва да се обърне по-голямо внимание отколкото досега.

6. Специфични бележки (по четирите цели, определени от Комисията)

6.1 Относно целта „Укрепване на стратегическото планиране“, която трябва да бъде постигната в контекста на стратегическа рамка, новото в предложението на Комисията се състои главно в това да се предложи последователност и да се създаде по-функционална връзка между целите на стратегията „Европа 2020“ и дейностите, определени на национално равнище чрез оперативните програми.

6.2 ЕИСК оценява тези новости, но счита, че основният проблем, който трябва да бъде решен, засяга връзката между годишните планове за стабилизиране на публичните финанси, изготвени от държавите-членки и съгласувани с ЕС (национални планове за реформи), и политиката на сближаване. Темата е много актуална поради различието в административните разпоредби, действащи в страните от ЕС, и тяхното различно равнище на държавен дълг.

6.3 Остава да бъде решено, освен това, дали политиката на сближаване трябва да остане основно независима политика от гледна точка на избора на своите приоритети и бъдещи действия или да запази един вид подчинение на решенията на икономическата политика на национално равнище за ограничаване на държавния дълг. ЕИСК счита, че на този проблем трябва се обърне голямо внимание от страна на главните институции на ЕС (Европейски парламент, Комисия, Съвет) и от страна на националните институции, за да се намерят решения за запазване на последователността между целите на стратегията „Европа 2020“ и новото управление на политиката на сближаване, която обаче не може да бъде подчинена на първата.

6.4 Втори важен аспект на стратегическото планиране засяга предложението на Комисията да въведе нова **система от пред-варителни условия**, целяща определянето на принципите, които държавите-членки трябва да следват и прилагат, за да се подобри ефективността на политиката на сближаване. Предвид критиките, повдигнати от много от държавите, очевидно е усилието на Комисията да въведе условия, които да гарантират по-голяма ефективност на инвестициите. Необходимо е обаче да се предотврати утежняването на процедурите, като регионите не трябва да се „наказват“ за обстоятелства, които не са възникнали по тяхна вина (дефицит на националните държави).

⁽²⁾ COM(2010) 642 окончателен.

6.5 ЕИСК оценява положително минималните условия за достъп до финансиране и за гарантиране на управлението на ресурсите, наложени от Комисията, включително чрез предоставяне на стимули на държавите-членки за изпълнение на необходимите реформи. ЕИСК счита освен това, че главното усилие на Комисията и на държавите-членки трябва да бъде насочено преди всичко към въвеждането на вътрешни процеси на реформи на институциите и секторите, които са най-силно заинтересовани от политиката на сближаване (околна среда, пазар на труда, образование, професионално обучение, иновация).

6.6 Налагането на санкции или аналогични мерки от страна на Комисията спрямо държава-членка, което да води до прекратяване/връщане на средствата на ЕС, следва да се предвиди само в случаи на по-големи нередности и/или несъответствия с принципите и разпоредбите на политиката на сближаване.

6.7 Друг положителен аспект се отнася до предложението, споделено от Комисията и държавите-членки, ресурсите на политиката на сближаване да се насочат към **ограничен брой приоритети** (виж също становище ЕСО/230), тъй като ресурсите на политиката на сближаване не са достатъчни за финансиране на многобройните нужди на регионите със забавено развитие. Всъщност ЕИСК счита, че политиката на сближаване може да се окаже по-ефективна, ако е насочена към поддържането на материални и нематериални инициативи с голямо икономическо, социално и териториално въздействие.

6.8 Независимо от това, определянето на приоритетите и съдържанието на инициативите за финансиране са един от най-трудните проблеми за решаване, имайки предвид многобройните искания от страна на регионалните и националните органи за действия в напълно противоположна посока.

6.9 **Партньорството**, както ЕИСК неведнъж е заявявал⁽³⁾, може да представлява истинска добавена стойност в тази посока; затова Комитетът оценява положително указанието на Комисията, при условие че не става въпрос само за публичното партньорство, а по-специално за икономическо, социално и гражданско партньорство, с конкретно участие, във всички етапи и на всички равнища, на заинтересованите социални и граждански партньори с право на глас. Освен това би било целесъобразно на партньорите да се предостави финансиране за техническата помощ.

6.10 ЕИСК споделя необходимостта от реформиране на **принципа на допълняемост и съфинансиране**, за които са предвидени реформи, които да свържат и двете с необходимостта да се предвидят диференцирани проценти за финансово участие,

⁽³⁾ Вж. следните становища на ЕИСК: „Резултати от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007–2013 г.“, ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 141, „Насърчаване на ефикасни партньорства в управлението на програмите в областта на политиката на сближаване въз основа на добрите практики от цикъл 2007–2013 г.“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 1 и „Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегия „Европа 2020““.

„за да отразят по-добре равнището на развитие, добавената стойност на ЕС, видовете дейности и бенефициери“.

6.11 Споделя се също и предложението за учредяване на **трета категория региони** за регионите, чието икономическо положение понастоящем ги поставя на равнище, по-високо от 75 % от средното в ЕС, но все още по-ниско от 100 % (90 %), защото това може да опрости проверката и прилагането на принципа на съфинансиране, като се отчете възможността за разширяване на използването на ресурсите, макар и в ограничено количество, във всички региони.

6.12 Относно принципа на допълняемост е необходимо да се определят по-добре видовете дейности, за които се изисква национален финансов ангажимент, като се уточни приносът от гледна точка на добавената стойност, последиците за заетостта, стимулите за растежа. Намалването на приоритетите и на дейностите за финансиране в държавите-членки би трябвало да улесни и същевременно да направи по-гъвкаво приложението на принципа на допълняемост.

6.13 За втория принцип могат да се предвидят различни проценти на съфинансиране – по-ограничени за регионите, които са по-далеч от средното равнище за ЕС, с ясна цел да се улесни финансирането на специфични дейности за местно развитие, и по-високи за регионите, които не са толкова отдалечени от средното равнище.

6.14 Третата голяма цел засяга **опростяването на процедурите на управление на общите програми**. Това е тема, по която има единодушно съгласие на всички държави-членки и която ЕИСК винаги е подкрепял в своите становища, за да се улесни изпълнението на програмите на политиката на сближаване. Това е и цел, която отчита различните правила, (административни, счетоводни и др.) на държавите и регионите, като се има предвид фактът, че непрекъснатите промени, особено когато се натрупат, също създават пречки и причиняват забавяне.

6.15 ЕИСК счита за напълно неподходящо и трудно за изпълнение предложението да се изисква от органите, отговорни за управление на програмите, да представят годишен отчет за разходите, съфинансирани от ЕС (с включени независими одитни становища), като се вземат предвид начините и сроковете, които понастоящем са необходими за извършване на процедурите по възлагане на обществени поръчки на ЕС.

6.16 Ако става дума за „повишаване“ на отговорността на националните и регионалните органи, по-специално на онези, които срещат по-големи трудности и/или отчитат по-голямо забавяне при изпълнението, проверката на резултатите може да се повери на независими структури, акредитирани на европейско равнище, поне две години след започване на програмния период. В случай на административна отговорност или значителни отклонения спрямо очакваните резултати, Комисията може да реши, в зависимост от сериозността на установените нередности, да закрие програмата, да спре плащанията или да поиска връщане на изплатените суми.

6.17 Националните и регионалните администрации трябва да покажат своите способности за ефективно планиране и управление на разходите при съфинансирането. Този резултат може да се постигне не чрез увеличаване на проверките на темпа на разходите (изисквайки годишни баланси), а като се провери дали е гарантирано качеството на предвидените или осъществени инвестиции, дали са спазени сроковете за изпълнение на мерките и дали са били приложени ефикасни процедури за оценка и контрол.

6.18 Налице са и други важни иновации, които ЕИСК споделя и които засягат по-специално:

- развитието на нови инструменти за финансов инженеринг и разширяване на техния обхват и мащаб до сектори, които в момента не разполагат с такива (градски транспорт, научно-изследователска и развойна дейност, енергия и околна среда, телекомуникации и др.);
- въвеждане на нови форми на публично-частно партньорство;
- преразглеждане на стратегиите на всеки структурен фонд, като се започне от ЕСФ, и на приноса, който той може да даде за изпълнението на европейската стратегия за заетостта;
- по-голямото внимание по отношение на градските зони;
- въвеждане на стимули за насърчаване на реформите, които да подпомогнат държавите-членки и регионите за по-ефективно използване на ресурсите на ЕС;
- въвеждане, в бюджета на политиката на сближаване, на резерв, който да се предостави на разположение на регионите, които са постигнали най-добри резултати от гледна точка на поставените от европейската стратегия цели.

6.18.1 ЕИСК счита, че за всяка една от тези иновации трябва внимателно да се определят целите, да се преценят наличните ресурси и да се опишат точно условията и сроковете на изпълнение.

6.18.2 Последователността и устойчивостта на тези предложения трябва да бъдат внимателно проверени в контекста на четирите цели, поставени от реформата на политиката, и на тяхното действително приложение в регионите и териториите, които са все още много далече от средните стойности за ЕС, що се отнася до икономическото развитие, производствената ефективност, социалното включване и качеството на живот.

6.19 По отношение на следващите финансови перспективи Комисията отново предлага да се приложи критерият за 75 % от средния БВП на глава от населението, изразен като паритет на покупателната способност (ППС), за да се определи допустимостта на тези региони, прилагайки критерия за конвергенция. ЕИСК обаче предлага да се обсъди възможността за въвеждане на други параметри, които могат да представят по най-добрия начин обективните условия в отделните региони и територии на ЕС.

7. Бюджетът на ЕС, политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“

7.1 Перспективите за бюджета на ЕС след 2013 г. със сигурност не са окуражаващи. Срещата на върха в края на

2010 г. не оставя място за съмнения. Някои държави (само някои ли?) намират оправдание в мерките за фискална дисциплина, наложени вследствие на кризата, за да не увеличат наличните ресурси, освен символично, като забравят, че политиката на сближаване поглъща по-малко от 1 % от БВП, докато някои държави-членки са инвестирали около 24 % от БВП, за да спасят банките!

7.2 ЕИСК счита за важна стратегията „Европа 2020“, на която ЕС изглежда възнамерява да заложи изцяло. Съществува обаче риск тя да се окаже неуспешна без подходящо пряко финансиране, което би било желателно да се набави чрез издаване на европейски облигации. Освен това в най-слабите региони, заинтересовани от сближаването, би било целесъобразно да се остави гъвкавост на действията, в зависимост от техните специфики, за да се насърчи интеграцията между двете политики.

7.3 Тази интеграция може да бъде улеснена чрез по-добро познаване на териториалните нужди и приоритети, които могат да бъдат обхванати от стратегията „Европа 2020“, за да се гарантира целта за тематичната концентрация на ресурсите.

8. Бъдещето на сближаването след 2013 г.: стратегически въпроси

8.1 Предложенията относно бъдещето на политиката на сближаване, представени от Комисията за следващия програмен период и свързани с целите на стратегията „Европа 2020“, очертават добра перспектива, която ЕИСК, както беше споменато, споделя в по-голямата ѝ част, тъй като целят да направят по-ефективна една от най-важните политики на ЕС за икономическо преразпределение. За да бъдат постигнати тези цели, е необходимо все пак изпълнението на няколко основни стратегически условия, освен вече посочените.

8.2 Първо, ЕИСК счита, че ангажиментите, които се изисква да поемат Комисията и държавите-членки, могат да дадат конкретни резултати, ако този проект бъде поставен в рамките на **по-общо преразглеждане на системата на европейското икономическо управление** и на целите, които ЕС възнамерява да преследва както на европейско, така и на международно равнище. Преразглеждането е още по-необходимо в условията на криза и атаки към държавния дълг, които задължават ЕС да актуализира и своята парична политика, досега насочена към по-богатите области на ЕС (стабилност), в ущърб на по-слабо развитите, нуждаещи се от растеж области (растеж).

8.3 Второто условие засяга един от централните въпроси на проекта за преразглеждане на политиката на сближаване, т.е. необходимостта от създаване на **функционално и стратегическо координиране между различните структурни фондове**, на практика несъществуващо днес. Затова изборът и съответното финансиране на дейностите на регионално равнище трябва да се осъществяват в рамките на диалог и методология на работа, изградени не само с държавите-членки (договори за партньорство) и социално-икономическите партньори, но и с техническата помощ и ресурсите на петте структурни фонда, докато се постигне създаването на **единствен орган** за координиране и управление на различните фондове.

8.4 Третото се отнася до създаването на **координация** и синергия между мерките на политиката на сближаване и **другите политики**, свързани с нея (отраслови политики в областта на околната среда и енергията, политики в областта на научноизследователската дейност и иновациите, заетостта и т.н.), и следователно с другите инструменти за финансиране на ЕС (ЕИБ, финансиране за иновации, за инфраструктурни мрежи, за развитие на телекомуникациите и т.н.). Политиката на сближаване трябва да се превърне в инструмент за един по-широк проект за насърчване на общото развитие на регионите и териториите, както и за активиране на диверсифицирани отраслови дейности и финансиране, включително от страна на частни партньори, насочени към специфичните нужди на териториите.

8.5 Четвъртото се отнася до възможността, в рамките на този нов подход към европейското икономическо управление, да се развият форми на **засилено сътрудничество** за постигане на споделените цели, които засягат определен сектор, макрорегион или развитието на дейности, считани за стратегически от страна на държавите-членки. Този инструмент, все още малко използван и ценен, въпреки че е предвиден в Договора, би улеснил процеса на вземане на решения и би позволил да се постигнат по-добри резултати за много по-кратки срокове чрез синергиите и икономии от мащаба, които биха се реализирали между участващите държави.

8.6 Петото условие, отново свързано с координацията, се отнася до необходимостта от стартиране в кратки срокове, т.е.

преди началото на новия цикъл на планиране на политиката на сближаване, на **междунституционална координация** (между Комисията, Европейския парламент, Съвета и консултативните органи – ЕИСК и КР и социално-икономическите партньори). Целта е да се улесни дискусиата и съпоставката между институциите на ЕС относно бъдещето на политиката на сближаване, преди да се пристъпи към окончателното изготвяне на предложенията, които да бъдат подложени за одобрение от страна на компетентните органи. Тази координация трябва да продължи и да съпровожда изпълнението на програмите и оценката на резултатите.

8.7 ЕИСК призовава за въвеждането или подновяването на програми по инициатива на Общността след междинното преразглеждане на структурните политики. Премахването на URBAN, EQUAL, Interprise и други подобни програми, които са доказали ефикасността си, беше загуба за тематичното териториално сътрудничество, както и за социалната иновация, доколкото тази роля не беше включена нито в основната дейност на фондовете, нито другаде.

8.8 Все пак ЕИСК изразява желание, въз основа на започнатото със заключенията от Петия доклад и с оглед на следващата реформа, Комисията да представи още по-смели предложения, представляващи истинска промяна в сравнение с миналото.

Брюксел, 16 юни 2011 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, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и националните парламенти — Преглед на бюджета на ЕС“

COM(2010) 700 окончателен

(2011/C 248/13)

Докладчик: **г-н MALOSSE**

Съдокладчик: **г-н DANTIN**

На 19 октомври 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, Комитета на регионите и националните парламенти: Преглед на бюджета на ЕС“

COM (2010) 700 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 31 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 175 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Прегледът на бюджета на ЕС не е изброяване на числа, а инструмент в полза на един политически проект. Днес Европейският съюз не разполага с бюджетни средства нито за осъществяване на своята политическа стратегия, нито за спазване на своите ангажменти, произтичащи от Договора от Лисабон.

1.2 Икономическата и финансова криза, започнала от Съединените щати, сериозно засегна Европа и причини нарастващи дефицити в повечето държави-членки. Това положение неминуемо се отрази върху изготвянето на финансовите перспективи за 2014–2020 г., но ЕС не бива да е негова жертва.

1.3 Следователно трябва да проявим въображение в определянето на „интелигентен европейски бюджет“, който ще даде на ЕС средствата за постигане на целите му, без да увеличава общата данъчна тежест върху гражданите и предприятията.

1.4 Понятието „подобаваша възвращаемост“ следва да бъде отхвърлено, тъй като противоречи на ценностите на солидарността и взаимната изгода на европейската интеграция. Напротив, важно е да се прилага субсидиарността чрез прехвърляне на европейско равнище на всичко, което е изгубило смисъла и ефективността си на национално равнище. ЕИСК приветства Европейската комисия за това, че предлага връщане към принципа на собствените ресурси, които могат да бъдат установени *ex nihilo* или да заменят националните данъци.

1.5 Европейският бюджет трябва да бъде укрепен и да има и лостов ефект. ЕИСК препоръчва допълняемост между националните и европейските бюджети, което би позволило пости-

гането на икономии от мащаба при осъществяването на големите политически цели на ЕС. Ефективността на действията на ЕС ще нарасне и благодарение на по-системното използване на заеми от ЕИБ, публично-частни партньорства и създаване на еврооблигации за инвестициите.

1.6 От друга страна, за да покаже, че всяко евро ще се използва по-добре на европейско равнище, ЕС трябва да започне същинска революция в процедурите, които днес са твърде тежки, и да съсредоточи усилията си върху видими за гражданите проекти.

1.7 Единственият начин да се справим с предизвикателството на амбициозния бюджет е да спечелим битката за общественото мнение. Ето защо ЕИСК се надява да бъдат проведени и публикувани проучвания относно цената на не-Европа, в които да се подчертаят дублиранятия в националните бюджети. Така ЕИСК се присъединява към инициативата на Европейския парламент и ще даде своя принос към нея.

1.8 За да се ползва с доверието на европейските граждани, бюджетът на ЕС трябва да бъде изряден от гледна точка на управлението, ефективността, прозрачността и контрола на административните разходи.

2. **В търсене на нова цел**

2.1 В съобщението си Комисията не крие желанието си да определи амбициозен подход, който да залегне в основата на финансовите перспективи на ЕС след 2013 г. ЕИСК приветства този факт, тъй като Договорът от Лисабон проправи пътя към изграждането на Европейски съюз, който вече притежава по-ясна политическа идентичност.

2.2 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че понятието „подобаваша възвращаемост“ е още по-неподходящо днес, отколкото в началото на изграждането на Европа. Тази концепция, която твърде често е подривала изграждането на обединена Европа, смущавайки дискусиите, до голяма степен е отговорна за неговите недостатъци, закъснения и провали. Тя противоречи на духа на този съюз между държави и народи и на всяка рационална икономическа логика. Наистина, в един икономически, валутен и политически съюз печалбите и добавената стойност по своята същност трябва да бъдат от полза за всички. Европейският съюз беше постигнал напредък изцяло въз основа на мултипликационния ефект от съвместното ползване, което е противоположно на схващането за „подобаваша възвращаемост“.

2.3 Въз основа на тези съображения Комитетът вече изрази през 2008 г. мнението, че „при определянето на бюджетните политики не може да се пренебрегне вземането на едно основно решение: федерализъм или междуправителствена система. Ясно е, че степента на напредък на европейската интеграция се измерва също и въз основа на методите за финансиране на бюджета“⁽¹⁾.

2.4 По този начин Комитетът желае също така да се извличат всякакви поуки от обективния анализ на функционирането на бюджета в настоящия му вид. Комисията правилно отбелязва късното стартиране на програми, присъщата сложност на системата и децентрализацията на изпълнението, което не доведе до положителни резултати. Тези пропуски трябва да бъдат анализирани в дълбочина с участието на всички заинтересовани участници, така че да се извлекат поуки за тяхното коригиране.

2.5 ЕИСК подкрепя четирите основни приоритета, определени от Комисията: изпълняване на ключовите приоритети на политиките, укрепване на добавената стойност, запълнение за постигане на резултати, оптимизиране на взаимните ползи от солидарността. ЕИСК би желал да добави още едно изискване – видимото присъствие:

2.5.1 Текущата равностойност от бюджетните интервенции на ЕС не е удовлетворителна от тази гледна точка. Този недостатък е пречка за европейската интеграция, тъй като затруднява реалната подкрепа на гражданите и дава на държавите-членки аргументи за ограничаване на растежа на европейския бюджет. Това следва да се коригира от гледна точка както на изключително непрозрачната за гражданите бюджетна процедура, така и на оперативните постижения, които твърде често са поверителни, разпръснати в отделни малки проекти или скрити в рамките на процедурата за комплексни съвместни финансираня.

2.6 Според ЕИСК подобни промени в бюджетната политика на ЕС следва да бъдат част от обновяването на общностния метод, за което Комитетът изрично се е застъпил в становището си от октомври 2010 г., прието с огромно мнозинство⁽²⁾.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“, ОВ С 204, от 9.8.2008 г., стр. 113.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Обновяване на общностния метод (насоки)“, ОВ С 51 от 17.2.2011 г., стр. 29.

3. В търсене на по-добро взаимно допълване между националното и европейското равнище

3.1 ЕИСК не може да приеме процесът на европейска интеграция, обусловен от отделените за него бюджетни средства, да бъде поставен в зависимост от въпроса за намаляването на публичния дефицит. Подобна концепция ще остави под въпрос политическите амбиции на Европейския съюз, произтичащи от Договора от Лисабон и от стратегията „Европа 2020“.

3.2 ЕИСК предлага да се организира взаимно допълване между националните бюджети и бюджета на ЕС около общи цели, по-специално чрез договори за партньорство в областта на развитието и инвестициите в стратегията „Европа 2020“. Това би означавало „интелигентно“ обединяване на националните и европейските ресурси за постигане на икономии от мащаба, за получаване на лостов ефект и за намаляване на дефицитите в националните бюджети чрез положителния ефект от обединяването на ресурсите.

3.3 Ето защо ЕИСК призовава Европейската комисия да отпусне необходимите средства за незабавното актуализиране на **оценката за разходите за не-Европа**, която не е преизчислявана след доклада Cecchini⁽³⁾, представен от нея преди 23 години. Комитетът приветства желанието на Европейския парламент да излезе с инициатива в тази област. От своя страна, Комитетът възнамерява да участва пълноценно в дейностите в тази област и да допринесе активно за тази актуализация.

3.3.1 Гражданите и данъкоплатците в ЕС трябва действително да знаят каква сметка са принудени да плащат поради излишните двойни разходи за ограничения, които продължават да съществуват в административната и икономическата сфера. Те трябва да бъдат информирани за „икономии от мащаба“, които биха били от полза за европейските публични политики чрез по-голяма европейска интеграция. Например заради отсъствието на европейска транспортна система, макар и залегнала в Римския договор, гражданите всекидневно страдат от закъснения и нарушения на графика, а предприемачите са с намалена производителност. Същото се отнася и до недостатъчната откритост на държавните поръчки, въпреки че според доклада Cecchini отварянето им към вътрешния пазар би донесло 2 милиона нови работни места.

3.4 ЕИСК набляга по-специално върху повличащия икономически ефект, който основателно може да се очаква при увеличаване на европейския бюджет въз основа на такива икономии от мащаба. Компенсирайки негативните последици от тежките изправителни мерки в публичните финанси на държавите чрез печалби от производителността, необходимостта от бюджетна дисциплина с цел справяне с дефицитите би могла да се съчетае със социално-икономическото възстановяване, за да се помогне на Европа да излезе от кризата и от „слабия“ растеж.

⁽³⁾ Доклад Cecchini на тема „Цената на не-Европа“, Paolo Cecchini, 1988 г.

3.5 Този подкрепа за икономиката ще има положителен ефекти върху данъчните приходи, а оттам и върху възстановяването на публичните сметки. Интелигентната преценка на европейския бюджет следва да даде възможност за откриване и поддържане на положителен икономически и финансов цикъл, основан върху съвместното използване на областите, в които има взаимно допълване. По този начин използването на взаимното допълване между националното и европейското равнище е предпоставка за устойчива консолидация на растежа и заетостта в Европа.

4. Връщане към бюджетната автономия

4.1 ЕИСК счита, че увеличаването на бюджета на ЕС е не само желателно, но и необходимо с оглед на мащаба на новите предизвикателства, изискващи общ отговор.

4.2 За целта той подкрепя предложението на Европейската комисия относно върховенството на система, основана на собствени ресурси, при която приходите ще постъпват пряко в бюджета на Европейския съюз, без да преминават през националното равнище. ЕИСК счита, че няма да има ефективна реформа на бюджета на ЕС, ако не се възстановят собствените целенасочени и устойчиви самостоятелни ресурси на мястото на националните вноски, въведени от 1980 г. със специален коректив в полза на Обединеното кралство и утвърдени впоследствие в споразумението от Фонтенбло през 1984 г., които само подсилват погрешната концепция за „подобаваша възвращаемост“.

4.3 Комитетът оценява разнообразието от направените в съобщението на Комисията предложения за нови ресурси, по-специално за финансовите трансакции и CO₂. Без да се произнася на този етап относно естеството на нови собствени ресурси, ЕИСК подчертава необходимостта всички предложения в тази област да бъдат съпроводжани с оценка на въздействието, позволяваща по-доброто им изследване. Комитетът би желал да се разгледа и възможността за прехвърляне на данъците или частите от съществуващите данъци от национално към европейско равнище по примера на системата за ДДС. В това отношение би могло да се предвиди прехвърлянето на част от корпоративния данък, ако той разполага с обща данъчна основа във вида, предложен от Европейската комисия.

4.4 ЕИСК очаква от такава реформа потенциалното прекратяване на националните корективи, които вече няма да бъдат оправдани в един обновен европейски бюджет, осигуряващ по-голяма добавена стойност за всички държави-членки.

4.5 ЕИСК настоява също така за спазване на три принципа, които счита за необходими за успешната реформа на средствата от бюджета на ЕС:

4.5.1 Реформата на собствените ресурси не бива да води до увеличаване на данъчната тежест в Европа.

4.5.2 Евентуалните нови европейски налози не бива да имат прекалено силни дискриминационни последици за някои държави поради националните им специфики или да затрудняват дейността на предприятията, установени в Европейския съюз. Не

бива също така тези налози да тежат прекомерно върху гражданите, особено върху тези в най-неравностойно положение, както е в случая с ДДС.

4.5.3 Реорганизацията би трябвало да помогне за рационализиране и по-добро балансиране на общата данъчна тежест в съответствие с целите на Европейския съюз за по-голяма конкурентоспособност и заетост. Освен това разходите на ЕС трябва да се съсредоточат повече върху приоритетите на ЕС и областите, в които могат да бъдат постигнати икономии от мащаба. Според ЕИСК това е необходимо предварително условие за значително увеличение на европейския бюджет.

4.6 ЕИСК смята, че докато се чака ЕС да постигне по-висока степен на интеграция, би могло да се прилагат иновативни формули, обединяващи чрез специализирани агенции или чрез всяка друга формула националните бюджети и бюджета на ЕС в области като научните изследвания и развойната дейност, иновациите, помощта за развитието, финансирането на големите инфраструктури. Тези формули биха позволили ефективното интегриране на приоритетите и ресурсите, като на всяко политическо равнище на компетентност – национално и европейско – се запази способността му да упражнява контрол.

5. За по-голяма насоченост към европейската добавена стойност на мерките за намеса

5.1 Комитетът подчертава необходимостта от правилно гарантиране на съобразността на бюджета на ЕС с целите и ангажиментите на стратегията „Европа 2020“. Освен съответните бюджетни средства това предполага явни връзки между предвидените от бюджета намеси и отделните стълбове на стратегията „Европа 2020“.

5.2 Комитетът подчертава по-специално необходимостта от ефективни бюджетни мерки в области, в които се ангажира отговорността на Европейския съюз, на първо място – заздравяването на икономическия и валутен съюз, укрепването на солидарността между държавите-членки на ЕС и прилагането на новите политики, произтичащи от договора от Лисабон: енергетика и климат, правосъдие и вътрешни работи, външна политика.

5.3 Неотдавнашните кризи в еврозоната подчертаха необходимостта от развиване най-вече на солидарността в рамките на икономическия и валутен съюз. Наличните ресурси от бюджета на ЕС оказаха спешна помощ, която беше от полза, в очакване на създаването на стабилизационен фонд. Решението за интегриране на този механизъм за стабилизиране в Договора представлява нов етап в европейската солидарност, но и в амбицията ѝ за политическа и икономическа интеграция, за да укрепи устойчиво икономическа и паричен съюз като важен етап от европейската интеграция и от икономическото и социално сближаване на единния пазар. Особено наложително е да се съживи икономическият съюз, който изостава зад паричния, като го отслабва. Няма как стратегията „Европа 2020“ да успее, ако това разминаване не бъде преодоляно. Тази перспектива би трябвало да бъде по-задълбочено проучена в документа на Комисията.

5.4 Другият основен приоритет за бюджета на ЕС, както правилно отбелязва Комисията, е укрепването на политиките от магическия триъгълник „научни изследвания, иновации, образование“, които са в сърцевината на предизвикателство като глобализацията.

5.4.1 Но с бюджет, който е едва 4 % от средствата за публични изследвания в Европа, положението, възникнало в резултат на световните предизвикателства, не може да се промени из основи. Трябва да се намерят начини, по-специално финансови, за превръщането на европейските програми в истински инструменти за подобряване на конкурентоспособността на европейската индустрия.

5.4.2 Интегрирането по един или друг начин на националните програми към Европейската рамкова програма за научни изследвания е от съществено значение за постигане на икономии от мащаба и на масовост. Ще трябва да се гарантира също така, че тя се съсредоточава върху ключови сектори, да се отчита специфичното стартово положение на всяка държава-членка и да се способства за отстраняване на констатираните недостатъци, по-специално административната тежест и забавяния.

5.4.3 Европейската иновационна политика трябва да залегне в основата на научните изследвания в Европа, макар че до този момент Комисията я е разглеждала само като страничен продукт на изследователските дейности. Европейската комисия беше длъжна да предложи промяна, както и направи в неотдавнашното си съобщение „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ – Съюз за иновации“ (COM(2010) 546 окончателен).

5.4.4 ЕИСК припомня по-специално исканията, които е представил, за много по-амбициозна политика, съчетаваща подпомагане на предприемачеството, отваряне на националните мрежи за подкрепа и разпространение на иновациите, европейска политика на „кълъстери“, за да могат да се проявят „европейски шампиони“ вместо „национални шампиони“. Комитетът приветства решението да се установи по-тясна координация за създаването на патент на Общността. Нейното изпълнение трябва да се реализира възможно най-скоро, за да се сложи край на едно положение, което в продължение на десетилетия сериозно вреди на конкурентоспособността на ЕС.

5.4.5 В областта на образованието ЕИСК е призовавал за по-амбициозни инициативи, по-специално за откриване на нови „европейски училища“, отворени за всички, като залог на засилен европейска идентичност, за появата на истински европейски университети⁽⁴⁾ и за европейска политика на нови умения за нови работни места⁽⁵⁾.

5.4.6 Комисията следва да отдели по-голямо внимание на обективните анализи на последствията от политиките на ЕС и на точното съответствие на данните от приложенията с основния документ.

5.5 Политиката на икономическо, социално и териториално сближаване също е пряко изражение на европейската солидарност. ЕИСК ще се противопостави на всяко разрушаване на тази политика, която е символ на Съюз „между народите“. Комитетът иска обаче тя да бъде обновена с цел подобряване на ефективността, по-специално чрез опростяване на начините на

управление, съсредоточаване повече върху ключови проекти, свързани с европейски приоритети, и осигуряване на по-голямо участие на икономическите и социалните дейци. В този смисъл ЕС трябва активно да действа срещу изключването на най-уязвимите групи от населението и да подкрепя най-отдалечените и необлагодетелствани поради спецификите си райони, за да могат да участват пълноценно в икономическия и социалния напредък. От тази гледна точка, предвид положението със заетостта, **Европейският социален фонд** е инструмент, който следва да бъде предпочетен (по-специално с оглед на неговото финансиране) за изпълнението на **Европейската стратегия по заетостта**. Тя трябва да бъде в основата на целта за „приобщаващ растеж“ от стратегията „Европа 2020“.

5.6 Основен приоритет на бюджета на ЕС, в пряка връзка с целта ЕС да стане по-ефективен, по-единен и по-близък до гражданите, трябва да бъде увеличаването на инвестициите в европейски обществени блага. Този приоритет с право е споменат от Комисията. Трябва обаче да бъде уточнен и конкретизиран. От своя страна, ЕИСК възнамерява да задълбочи съвместните дискусии с икономическите и социалните участници, за да се изяснят нуждите и целите. ЕИСК вече акцентира върху редица изисквания в тази област.

5.6.1 На първо място ЕИСК подчертава необходимостта от развиване на истински услуги от общ интерес на европейско равнище, в допълнение към дейността на националните органи и в партньорство с европейските потребители, за да се гарантира правилното организиране и сигурността на Съюза в областите под неговата колективна отговорност.

5.6.1.1 Това се отнася особено до организацията на вътрешния пазар и митниците, но и до нови области, в които държавите-членки са решили да му прехвърлят някои правомощия: имиграционна политика и политика за предоставянето на убежище, правосъдие и вътрешни работи, създаване на европейска дипломатическа служба, външни дейности и охрана на външните граници.

5.6.2 ЕИСК подчертава също така необходимостта от увеличаване на трансевропейските инвестиции в инфраструктурата, включително за да се подпомогнат тези европейски услуги от общ интерес и за да им се позволи да функционират правилно. Твърде много закъснения са били натрупани след Бялата книга на Комисията, представена от Жак Делор през 1993 г., чиито предложения и методология не бяха последвани от конкретни действия. Голяма част от територията на ЕС, особено в наскоро присъединилите се страни, остава извън областта на основните обменни потоци именно поради липсата на такива действия. Сред приоритетите в областта на инфраструктурите, които трябва да се осъществят, ЕИСК набляга на структурните проекти, като например спецификациите за Единното европейско небе⁽⁶⁾, линиите за високоскоростни влакове или мрежите от плавателни канали. Необходими са големи инвестиции от европейски мащаб в енергийната политика, за да се гарантира по-голяма независимост на снабдяването и да се инвестира в безопасността, ефективността и възобновяемите енергийни източници.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Университети за Европа“, ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 48.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Нови умения за нови работни места“, ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 74.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Единно европейско небе“, ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 50.

5.6.3 Следва да се споменат и нуждите от съвместни инвестиции в областта на иновациите, за да се отговори на новите предизвикателства, свързани с конкурентоспособността и сигурността в областта на телекомуникациите, околната среда и гражданската защита.

5.7 Що се отнася до Общата селскостопанска политика (ОСП), ЕИСК припомня позицията си в полза на нейното обновяване (7). Става въпрос за адаптирането ѝ към новите предизвикателства, без тя да се ренационализира или да се пренебрегват принципите, в които се състоят нейните заслуги: вътрешна и външна солидарност, качество на производството на храни, обществени предпочитания, териториално сближаване на селските райони, по-специално планинските и островните. Действително един от приоритетите на ОСП е именно засилването на ролята на селскостопанските производители. Освен това, тя трябва да допринесе за устойчивото управление на природните ресурси, като позволи да се отговори положително на големите предизвикателства, като борбата срещу изменението на климата, опазването на околната среда и биологичното разнообразие (8).

5.8 Що се отнася до външната политика и до политиката на помощ за развитието на трети страни, ЕИСК потвърждава позицията си в полза на рационализиране на представителството на ЕС и държавите-членки, както и на укрепване на ефективността на европейската помощ в допълнение към националните помощи и в по-тясно сътрудничество с пряко засегнатите икономически и социални партньори.

5.9 По отношение на помощта за развитието, при която трябва да се гарантира проследяемостта на нейното използване, ЕИСК смята за целесъобразно да се обединят националните и европейските програми, както от съображения за ефикасност и последователност, така и за да се осигури по-голямо видимо присъствие на европейската помощ. Във връзка с това ЕИСК припомня, че клаузата в споразуменията от Котону, според която 15 % от помощите на ЕФР се отпускат за дейности, провеждани от негържавни участници, е изготвена по негов инициатива. Комитетът предлага този принцип да се прилага и да обхваща всички програми за развитие.

6. За по-голяма ефективност

6.1 Предвид нелекото положение, в което се намират европейските публични финанси, европейският бюджет трябва да даде пример за добро управление. Без да се изпада в евтина демагогия относно административните разходи на европейските институции, много по-ниски в сравнение с тези на националните администрации (например в Европейската комисия работят не повече служители, отколкото в парижкото кметство!), ЕИСК препоръчва да се вземат мерки за отразяване на видимото участие на европейските институции в направените от държавите-членки административни икономии. Същевременно институциите, включително ЕИСК, трябва да внимават с процедурите на набиране на служители и на тяхното повишаване, със залегналите в Договора принципи на равни възможности и

недискриминация. ЕИСК отбелязва обаче, че това добро управление предполага и осигуряване на средства за участие на европейското гражданско общество в европейския дебат.

6.2 Помощите, отпуснати от бюджета на ЕС за държавите-членки, също трябва да се подчиняват на по-строги условия, по-специално бенефициерите да спазват законодателството на ЕС и решенията на Съда на Европейските общности, и да се проверява съвместимостта на помощите на ЕС с правилата на конкуренцията.

6.3 Изправени пред предизвикателствата на сближаването на икономическите политики в рамките на ИПС, помощите следва да се съсредоточават и върху условията за спазване на дисциплината на пакта „Евро плюс“.

6.4 Помощите за трети страни следва да бъдат обвързани с възможността за проследяване на финансовото им използване, със спазването на техните ангажменти, особено по отношение на икономическите и социалните реформи, за да се приспособят към отварянето, партньорствата, участието на социално-професионалните дейци от гражданското общество.

6.5 Развитието на еврото и необходимостта от засилване на съгласуваността в еврозоната спрямо пазарите също предлагат възможности (за съжаление недостатъчно използвани) за новаторски политики за получаване и отпускане на заеми в цяла Европа, увеличавайки въздействието на помощите от бюджета на ЕС. ЕИСК препоръчва най-напред засилена координация между ЕЦБ, Еврогрупата и ЕИБ, приветства окуражаващите резултати от първите еврооблигации и би желал да се разширят области като образованието, научните изследвания, промишлеността и инфраструктурата в ЕС. Успоредно с това създаването на този „Европейски трезор“ би могло да се използва при определени строги условия и дисциплина, за да обедини значителна част от дълговете на държавите-членки. Целта е чрез тези инструменти да се утвърди вътрешната солидарност на Европейския съюз и доказателството за неговата политическа ангажираност в подкрепа на необратимостта на еврото.

6.6 ЕИСК призовава за по-добро определяне на проектите, финансирани от Европейския съюз, за да се съсредоточи върху това, което има най-висока европейска добавена стойност. Поради това ЕИСК настоява за смекчаване на правилата на „допълняемостта“, която вече не трябва да се разглежда проект по проект, а по-цялостно - чрез стратегически партньорства с държавите-членки.

6.7 Ускоряването на процедурите за определяне на приоритетите и за отпускане на кредитите също може да помогне да се отговори на определени нужди. Комитетът вече препоръчва да се проучи по-широкото използване или на специализирани агенции, или на „цялостни субсидии“, отпуснати на юридически лица, които работят „по места“, например региони или организации на гражданското общество. Този похват, на който ЕИСК отдава предпочитание, доказва своята ефективност в областта на регионалната политика и може да бъде разширен и към всички финансови дейности на ЕС.

(7) Становище на ЕИСК относно „Укрепване на европейския модел на хранително-вкусовата промишленост“, ОВ С 18 от 19.1.2011 г., стр. 1.

(8) Становище на ЕИСК относно „Бъдещето на ОСП“, ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 63.

6.8 Колкото до големите инвестиционни проекти, използването на заеми от ЕИБ и от частни източници трябва да се насърчава в правна рамка, както е формулирана в едно неотдавнашно становище на ЕИСК ⁽⁹⁾. Нейното по-мощно развитие би позволило да се навакса изоставането на ЕС в инфраструктурите и да се финансират големите технологични проекти, които обуславят конкурентоспособността ни в условията на глобализация.

6.8.1 Освен това ЕИСК счита, че извънредните ситуации могат да изискват по-голяма гъвкавост и по-адаптирани механизми, по примера на Фонда за приспособяване към глобализацията ⁽¹⁰⁾.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Частни и публични инвестиции“, ОВ С 52 от 17.2.2011 г., стр. 59.

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“, ОВ С 204 от 9.8.2008 г., стр. 113.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав“

COM(2010) 715 окончателен

(2011/C 248/14)

Съдокладчик: **г-н BARÁTH**

Съдокладчик: **г-н MANOLIU**

Документът е изпратен за превод на 6 юни 2011 г.

На 8 декември 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 — Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав“

COM(2010) 715 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 31 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 20 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет подкрепя по ясен и решителен начин новата визия на Европейския съюз в областта на макрорегионалната политика и, във връзка с това, създаването на европейска стратегия за река Дунав. Като институционален представител на организираното европейско гражданско общество ЕИСК изрично би искал да играе определяща роля при изготвянето и осъществяването на тази стратегия, по-специално чрез Форума за гражданското общество, предвиден в плана за действие на тази стратегия.

1.2 Интересът на ЕИСК към въпросите, свързани с региона на река Дунав, и неговата ангажираност във връзка с тази тематика датират отдавна. През последните години той прие редица документи, отнасящи се до различни области, по-специално до транспорта или опазването на околната среда. Може да се посочи становище ECO/277, което показва по безспорен начин причините, поради които ЕИСК счита за важно определянето на стратегия за региона на река Дунав.

1.3 ЕИСК смята, че при изготвянето на стратегията за река Дунав трябва да се има предвид ролята на реката за формиране на общо „дунавско“ съзнание и идентичност, при които междукulturният диалог и солидарността заемат централно място. Това е регионален принос за формирането на общо европейско съзнание.

1.4 ЕИСК се надява, че неговите препоръки отразяват по подходящ начин ангажираността и твърдата подкрепа на Комитета и организираното европейско гражданско общество за стратегията. ЕИСК очаква, че чрез прилагането на тази стратегия и на съпътстващия план за действие, с помощта на въведената система за управление, реално ще се допринесе за подобряване на условията на живот и труд на всички граждани от региона на река Дунав, който той счита за огледалото на Европа, както и за

намаляване на различията между този регион и най-развитите региони на Съюза. Комитетът също така очаква, че при прилагането на стратегията ще се имат предвид изискванията за защита на околната среда, ще се запазят водните ресурси и ще се засили опазването на културните богатства на региона.

1.5 Следва да се отбележи, че с последните разширявания на Европейския съюз неговият географски център чувствително се измести на Изток, а икономическият център на тежестта си остана в Западна Европа. Икономическото, териториалното и социалното сближаване, които са решаващ елемент от стратегията за региона на река Дунав и от плана за действие, и практическите идеи, на които се опира тяхното осъществяване, са подходящ принос за премахването на този дисбаланс. ЕИСК смята, че новият макрорегионален подход ще може да бъде модел за редица други региони в ЕС.

1.6 ЕИСК смята, че стратегията и планът за действие са открити, приобщаващи, чувствителни към социалните, икономическите и екологичните аспекти и отразяват препоръките на организациите на гражданското общество. Стратегията ще бъде ефективна, при условие че системно се използва интегриран и устойчив подход в съчетание със секторен подход. Според ЕИСК стратегията следва да осигурява специално отношение към най-уязвимите социални групи и да включва инструментите за борба с бедността.

1.7 ЕИСК счита, че стратегията отразява новата политика на ЕС на макрорегионално равнище, която е в процес на изготвяне, и по този начин допринася за хармонизиране на действието на механизмите за сътрудничество, които вече съществуват в региона на различни равнища и в различни сфери, както и за подобряване на тяхната ефикасност и премахване на припокриването. Въпреки това следва да се засили последователността с новите насоки на политиката на сближаване.

1.8 Според ЕИСК системата на управление за прилагането на стратегията трябва да бъде ясна, проста и прозрачна и да дава възможност за постигане на успешен напредък в посока изпълнение на целите. ЕИСК възнамерява да поощрява пълното използване на възможностите, предоставени от Договора от Лисабон, като прилага систематично принципа на демокрация на участието и като допринася ефективно за изпълнението на плана за действие. Важно условие за успеха е да се привлекат и активно да се включат всички участници, като се прилага принципът на партньорство, следи се за гъвкавост и се извършва периодично преразглеждане. В този смисъл ЕИСК приветства създаването на форум на гражданското общество за река Дунав, който според плана за действие ще играе важна роля за Комитета и неговите национални партньори.

1.9 ЕИСК е на мнение, че стратегията, като политика за макрорегионално развитие, ще допринесе по същество за задълбочаване на процеса на европейска интеграция, в частност в рамките на стратегията „Европа 2020“ (за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж) и за сближаване на шестте трети страни от региона с Европейския съюз, като ги подпомогне в стремежа им към интеграция.

1.10 Комисията изготвя тази стратегия, като регионът няма да се ползва от специално отношение, въпреки че това може да доведе до напредък в макрорегионалната политика на ЕС. Следователно стратегията не трябва да бъде стратегията на „тройното НЕ“, въпреки следните съображения:

- 1) В стратегията не се предвижда никаква нова европейска помощ. Възможно е регионът да мобилизира допълнителни международни, национални, регионални или частни средства, въпреки че акцентът се поставя върху по-доброто използване на съществуващите средства.
- 2) ЕИСК вижда в координирането на финансовите средства за изпълнение на поставените цели подобрене, което, благодарение на постоянно преразглеждане, ще позволи появата на нови възможности за финансиране. Той препоръчва създаването на специален фонд.
- 3) Стратегията не налага промени в законодателството на ЕС, тъй като то се отнася за 27-те държави-членки, а не само за един макрорегион; въпреки това ЕИСК, както вече беше отбелязал в становището си относно стратегията за Балтийско море ⁽¹⁾, препоръчва да се укрепят ресурсите на Комисията, за да се гарантира адекватна подкрепа на стратегията.
- 4) ЕИСК счита, че при необходимост промените биха могли да бъдат направени от заинтересованите страни в процеса на териториално сътрудничество, подсилено на регионално, национално или друго равнище, за да бъдат отчетени някои специфични цели.
- 5) Със стратегията не се създават допълнителни структури, които да са коренно различни от познатите понастоящем в ЕС. Изпълнението на стратегията се осъществява от нови за

региона координационни структури и от съществуващи организации, чието взаимно допълване трябва да се използва в максимална степен.

- 6) ЕИСК смята, че административните задължения следва да бъдат намалени във възможно най-голяма степен. Следва да се създаде група от изследователи, която да анализира и разгледа в научен план въпросите, свързани със стратегията за региона на река Дунав. Трябва да се създаде система от стипендии, за да се подпомогне работата на тази група.

2. Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав: общи бележки

2.1 ЕИСК отбелязва, че регионът на река Дунав чувствително се е променил и днес речният басейн в голямата си част е пространство на Европейския съюз. Налице са нови перспективи, за да се отговори на предизвикателствата и да се извлече полза от потенциала на региона. Възможно е да се засили социално-икономическото развитие, конкурентоспособността, управлението на околната среда, както и енергоспестяващият растеж, модернизиранието на сигурността и на транспортните коридори.

2.2 Целта на стратегията ⁽²⁾ е, посредством изготвянето на рамка за дългосрочно сътрудничество в широк спектър от дейности, да развие социалната култура и огромния икономически потенциал на региона и да подобри екологичните условия.

2.3 ЕИСК счита, че стратегията на Европейския съюз за региона на река Дунав е призвана да играе първостепенна роля в подобряването на устойчивия транспорт, взаимосвързаността на енергийните системи, защитата на околната среда, запазването на водните ресурси и динамизирането на бизнес климата. ЕИСК също така е съгласен, че тази стратегия ще внесе нова добавена стойност, като следи за последователността между различни политически области и за активното сътрудничество между участващите държави и като определя интегриран подход за устойчивото развитие.

2.4 Регионът на река Дунав е историческо, социално, икономическо и функционално пространство, чиито граници са очертани от речния басейн. Стратегията разширява този подход и дава възможност приоритетите да бъдат разглеждани по интегриран начин. В този контекст е необходимо да се установи връзка между жителите на региона, техните мнения и потребности. До 2020 г. всички граждани на региона следва да разполагат на място с по-добри перспективи по отношение на висшето образование и заетостта и да се ползват от по-голям просперитет. Поставяйки устойчивото развитие в основата на своите приоритети, стратегията за региона на река Дунав ще може да допринесе до голяма степен за осъществяването на целите на стратегията „Европа 2020“.

⁽²⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав (SEC(2010) 1489 окончателен), (SEC(2010) 1490 окончателен), (SEC(2010) 1491 окончателен).

⁽¹⁾ ОВ С 339/07 от 14.12.2010 г., стр. 29.

2.5 ЕИСК изразява надежда, че в рамките на текущата финансово година, в отсъствие на нови финансираня за прилагането на стратегията, по-ефективното хармонизиране на програмите, прието от държавите от региона на река Дунав, ще допринесе за увеличаване на въздействието от 100-те милиарда, отделени за региона. Във връзка с това е важно да се идентифицират възможностите за съчетаване на усилията и необходимите компромиси, например разработване на свързани екологосъобразни технологии, полагане на усилия за постигане на по-добра съгласуваност между политиките и осигуряване на финансиране за подобряване на крайните резултати и преодоляване на разпокъсаността.

2.6 ЕИСК подчертава, че, предвид настоящите икономически обстоятелства, следва да се избере ограничен брой проекти с оглед рационализация и да бъде осъществен анализ на ефективността. За да бъде укрепено икономическото и финансово сътрудничество, са необходими конкретни мерки и въвеждането на съответните гаранции между заинтересованите страни.

2.7 ЕИСК не изключва възможността на политическо равнище да се наложи планираната стратегия за река Дунав да бъде изпълнена под формата на процес, който предполага гъвкавост по време на прилагането, както и редовно преразглеждане, а при необходимост – и отпускане на допълнителни финансови и други ресурси.

2.8 Според ЕИСК съответствието със законодателството и действията на Съюза е в сърцевината на стратегията. Следва да бъдат полагани постоянни усилия за запълване на пропуските в прилагането и за премахване на практическите и организационните трудности, които са причина за недостатъчните резултати. „Засиленото териториално измерение“ ще допринесе за постигане на по-добра координация, за появата на организационни принципи за координацията в регламентите на Съюза и за прилагане на практика на правните задължения на Съюза, поспециално по отношение на единния пазар и околната среда. То би могло да предшества установяването на „засилено сътрудничество“.

2.9 ЕИСК настоява стратегията на Европейския съюз за региона на река Дунав да стане част от стратегията „Европа 2020“, която е водещият ангажимент на Съюза за иновационен, устойчив и приобщаващ растеж. Това би могло да се превърне в прецедент и за други регионални стратегии.

2.10 ЕИСК е съгласен, че регионалното сътрудничество в региона на река Дунав допринася за постигането на петте основни цели на стратегията „Европа 2020“, а именно: насърчаване на заетостта, подобряване на условията за иновации и научноизследователска и развойна дейност, и в частност – за разпространение на нововъзникващите технологии, постигане на свързаните с изменението на климата и енергията цели, подобряване на образователното равнище, както и насърчаване на социалната интеграция, по-специално чрез намаляване на бедността и справяне със свързаните със застаряването на населението предизвикателства.

3. Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав: послания, предизвикателства и проблеми

3.1 Настъпилите през 1989 г. повратни промени в Централна Европа доведоха до коренна трансформация на обществото. Ситуацията налага внимателен подход, тъй като регионът на река Дунав включва държави-членки, които са се присъединили

към Съюза по различно време, страни кандидатки и трети страни. ЕИСК отбелязва, че по-голямата част от тези страни са изправени пред сходни проблеми, но не разполагат с еднакви ресурси. Обменът на добри административни практики е важен, за да се гарантира безопасността и сигурността на региона и да се укрепят интеграцията му в Съюза.

3.2 Що се отнася до региона на река Дунав, ЕИСК отделя специално внимание на крайните различия в икономически, социален и териториален план, които характеризират региона. Поразителни са разликите между най-конкурентоспособните и най-бедните региони, между най-високо квалифицираните и най-необразованите слоеве от населението, между най-високите и най-ниските равнища на живот.

3.3 Изолираните общности (по-специално ромите, повечето от които живеят в региона) следва да могат да се възползват от възможностите, предоставени от стратегията „Европа 2020“. Различията в образователен и професионален план могат да бъдат преодоляни. Регионът на река Дунав може да се превърне в сигурна и безопасна зона, в която проблемите, свързани с конфликти, изолираност и престъпност се решават по подходящ начин. Необходимо е да се установи връзка между жителите на региона, техните идеи и техните потребности. В становището си относно „Стратегия на Европейския съюз за региона на р. Дунав“⁽³⁾ ЕИСК вече препоръчва създаването на Дунавски бизнес форум, който да включва социалните и икономическите участници и който би могъл да бъде важен инструмент за сътрудничество, полезен за икономическото, социалното и териториалното сближаване в региона на река Дунав.

3.4 Основните послания, съдържащи се в предложението за стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав, са, както следва:

- 1) стратегията е благотворна инициатива за консолидиране на интеграцията на региона в Европейския съюз;
- 2) държавите-членки и третите страни (включително страни кандидатки или потенциални кандидатки) поемат ангажимент на най-високо политическо равнище;
- 3) Комисията има ключова роля за улесняването на процеса;
- 4) съществуващите ресурси могат да бъдат използвани много по-ефективно за целите на стратегията;
- 5) чрез стратегията трябва да се постигнат видими и конкретни подобрения за региона и живеещите в него хора.

3.5 ЕИСК е съгласен, че стратегията за региона на река Дунав трябва приоритетно да даде отговор на основните предизвикателства, които съществуват:

— **Мобилност:** самата река Дунав е важен коридор от трансевропейската транспортна мрежа, чийто пълен капацитет не се използва. Необходимо е да продължи да се проучва как

⁽³⁾ ОВ С 48/02 от 15.02.2011 г., стр.2.

могат да бъдат отстранени срещаните физически и организационни (Белградска конвенция) затруднения по река Дунав, като се отчетат вземаните на национално равнище решения и нуждите на опазването на околната среда и природата. Освен това съществува необходимост от увеличаване на мулти-модалността и от модернизиране и разширяване на инфраструктурата при транспортните възли, като например вътрешните пристанища. Според ЕИСК е изключително важно да бъдат подобрени условията за мобилност на работещите и да се гарантира свободното движение на услугите.

— **Енергетика:** цените в региона са високи като относителна стойност. В резултат на разпокъсаните пазари разходите са високи, а конкуренцията - ограничена. Нивото на енергийна сигурност в региона е ниско. Изключително важно е да се подобри енергийната ефективност, по-специално чрез спестяване на енергия и по-широко използване на възобновяеми енергийни източници. Държавите, които участват в изпълнението на стратегията, трябва да бъдат движеща сила при изготвянето на европейската политика за съседство, гарантираща енергийната сигурност.

— **Околна среда:** регионът на река Дунав е основен международен хидроложки басейн и екологичен коридор. Това изисква прилагането на регионален подход към опазването на природата, териториалното устройство и управлението на водите. Трябва да се подходи внимателно към обществените изисквания, както и да се проучи въздействието върху околната среда на транспортните мрежи, туристическите комплекси и новите енергопроизвеждащи мощности. Трябва да се има предвид програмата „Натура 2000“. Водните спортове и устойчивият воден туризъм, както и възпитанието в уважение към водата и природата са важни елементи, които трябва да бъдат отчитани при разработването на зелените коридори. **Рисковете** са значителни: в контекст, в който наводненията, засушаванията и случаите на промишлено замърсяване в малък и голям мащаб са чести явления, за целите на предотвратяването, подготовеността и ефективните ответни действия са необходими висока степен на сътрудничество и обмен на информация.

— **Социално-икономически въпроси:** регионът на река Дунав се характеризира с голямо културно и езиково разнообразие, но и със значителни социално-икономически различия. В него се намират някои от най-успешните региони на ЕС, но също и някои от най-бедните. Често липсват контакти и ефективно сътрудничество както във финансов, така и в институционален аспект. Делът на високообразованите хора в региона на река Дунав е по-нисък от средния за ЕС-27. Процентът на мобилност е висок и най-високообразованите лица често напускат региона в търсене на по-добри социално-икономически условия.

— **Сигурност, тежки престъпления и организирана престъпност:** наблюдават се трайни сериозни проблеми. Трафикът на хора и контрабандата на стоки са специфични проблеми в няколко държави. Корупцията подкопава общественото доверие и възпрепятства икономическото и социалното развитие.

3.6 ЕИСК е също на мнение, че перспективите пред региона на река Дунав са изключителни, независимо дали се отнася за търговските отношения, за капацитета за развитие на образователната система, която се опира на солидна общинска инфраструктура

и ще отговаря на бъдещите нужди на пазара на труда, или за използването на този огромен потенциал, свързан с културните, етническите и социалните богатства на региона. Никоя друга река няма по бреговете си толкова прекрасни столици. Регионът разполага с изключителни туристически предимства. Същото се отнася и за използването на възобновяеми енергийни източници. Богатото екологично наследство на региона на река Дунав налага във всеки проект за развитие да бъде отделяно първостепенно място на критерия за устойчивост.

3.7 Дейностите, свързани с иновациите, туризма, информационното общество, институционалния капацитет и изолираните общности, ще доведат до положителни резултати, само ако се провеждат съвместно. ЕИСК е убеден, че ефективното подобряване минава през комуникацията и прозрачността, както и през координираното планиране, финансиране и изпълнение.

3.8 Неэффективността на пазара поради вторични ефекти се проявява изключително явно в липсата на трансгранични инвестиции. Необходимо е да се изготвят и изпълнят по устойчив и ефективен начин големи проекти със споделяне на разходите и ползите.

3.9 Подходящи мрежи, вътрешни или свързани към други европейски или световни региони, са от основно значение за региона на река Дунав. Никоя зона не трябва да остане периферна. Подобряването на оста север-юг на ЕС и на достъпа до Средиземноморския басейн на страни без излаз на море ще засили сътрудничеството между ЕС и държавите, които не членуват в него. ЕИСК отново отправя предишните призови в тази насока на съвместните консултативни комитети с Румъния (2002 г., 2005 г.) и Македония (2010 г.). По отношение на транспортната и енергийната инфраструктура все още има много пропуски и несъвършенства, дължащи се на недостатъчен капацитет, недобро качество или лоша поддръжка. ЕИСК приканва Комисията и националните органи, привличайки за участие гражданското общество, да изготвят предложения за това как тези недостатъци и пропуски могат да бъдат отстранени или запълнени. Необходими са и по-добри връзки между хората, особено по линия на културата и туризма.

3.10 Екологичните ресурси са общо благо, което надхвърля границите и националните интереси на страните от региона. Всички тези ресурси се намират под все по-голяма заплаха от дейността на човека. Сътрудничеството е от основно значение, в противен случай добрите резултати, постигнати на дадено място, могат бързо да бъдат обезсмислени от липсата на необходимото внимание на друго. Съществуващите структури за сътрудничество трябва да се укрепват.

3.11 В стратегията ⁽⁴⁾ е предложен **план за действие** ⁽⁵⁾, за който страните и участниците трябва да поемат твърд ангажимент. В стратегията акцентът е поставен върху интегриран подход, основан на пространството и на съответните връзки

⁽⁴⁾ Стратегията на Европейския съюз за региона на река Дунав е изложена в два документа: 1) съобщение на Европейската комисия до другите институции на ЕС и 2) план за действие, който придружава и допълва това съобщение.

⁽⁵⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав (SEC(2010) 1489 окончателен), (SEC(2010) 1490 окончателен), (SEC(2010) 1491 окончателен).

между градските и селските райони. Справедлив достъп до инфраструктурите и услугите, както и сходни условия на живот ще допринесат за териториалното сближаване, което е ясна цел на Съюза.

3.12 В рамките на Плана за действие, Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, регионите и другите заинтересовани страни, е посочила проектите⁽⁶⁾, които представляват непосредствени и конкретни предимства за жителите на региона и имат въздействие върху макрорегиона (или голяма част от него).

3.13 ЕИСК счита, че проектите следва да насърчават устойчивото развитие и да обхващат няколко региона или страни, да обединяват последователност и взаимодействия, като предлагат решения в полза на всички страни, и същевременно да бъдат реалистични (технически осъществими предложения, основани на приемливо финансиране).

3.14 ЕИСК подкрепя разпределението на основните въпроси в четири стълба, като всеки е съставен от приоритетни области и различни сфери на дейност, а именно:

- 1) *Създаване на връзки за региона на река Дунав* чрез подобряване на мобилността и мултимодалността, вътрешните водни пътища, сухоземните, железопътните и въздушните връзки, насърчаване на устойчивата енергия, насърчаване на дейностите в областта на културата и туризма и преките контакти между хората;
- 2) *Опазване на околната среда в региона* чрез възстановяване и запазване на качеството на водите, управление на рисковете за околната среда, опазване на биологичното разнообразие, ландшафтите и качеството на въздуха и почвите;
- 3) *Постигане на благосъстояние в региона* чрез развитие на обществото на знанието чрез научноизследователски, образователни и информационни технологии, чрез оказване на подкрепа за конкурентоспособността на предприятията, включително развитие на кълъстери, чрез инвестиране в хора и умения;
- 4) *Укрепване на региона на река Дунав* като институционалния капацитет и сътрудничеството се подобряват чрез съвместна работа с цел укрепване на сигурността и решаване на проблемите, свързани с организираната престъпност и тежките престъпления.

3.15 Според ЕИСК регионът на река Дунав, който се развива и става по-проспериращ, трябва преди всичко да се стреми към координирано развитие на липсващите към момента транспортни оси и енергийни инфраструктури Север-Юг, както и на взаимосвързаните мрежи, позовавайки се на макрорегионалните интереси. ЕИСК препоръчва обаче създаването на план за опазване на водосборните басейни и притоците на Дунав в случай на развитие на самата река като транспортна ос. Една от целите на стратегията е обхващането в мрежа на МСП от страните от региона на река Дунав, като е предвидено премахване на препятствията пред сътрудничеството, разчитайки

⁽⁶⁾ Да се насърчи идеята за Дунавски граждански форум, който ще бъде основата на участието на гражданското общество в стратегията.

на зелената икономика, мрежите на научните изследователи и образованието, включително професионалното обучение.

4. Въпроси, свързани с финансирането, законодателството на ЕС и институционалните структури на Съюза

4.1 Целта на стратегията е да се използват по най-добрия начин наличните ресурси, като се съгласуват усилията, особено политиките и финансовите средства. Действията се допълват взаимно. Всички заинтересовани страни трябва да поемат своята отговорност. Чрез засилено териториално измерение ще се осигури интегриран подход и ще се насърчи по-добрата координация на секторните политики. Ще се допринесе за създаването и развитието в макрорегионален мащаб на европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС).

4.2 ЕИСК счита, че работната група на високо равнище, която ще бъде създадена, за да определи нормативната уредба и основните въпроси, може да включва, редом с координаторите на приоритетни области, тази нова форма на институционализирано сътрудничество в макрорегионален мащаб, която би могла да бъде подкрепена и от законодателни промени, формулирани при необходимост в региона.

4.3 Стратегията се изпълнява чрез мобилизиране и съобрявяване на наличните финансови средства с нейните цели – по целесъобразност и в съответствие с общите рамки. Голяма част от средствата вече са били предоставени чрез различни програми на ЕС (напр. 100 млрд. евро бяха деблокирани от структурните фондове за периода 2007-2013 г., както и значителни средства по инструмента за предприемаческа помощ и европейския инструмент за съседство и партньорство).

4.4 ЕИСК подчертава, че преразпределението на ресурсите следва да се извършва единствено на базата на анализ на ефикасността, удостоверяващ, че средствата, отклонени от други области, ще бъдат от полза за цялото общество.

4.5 ЕИСК смята, че е важно да се отдели специално внимание на финансовите средства, като се комбинират субсидии и заеми. Могат да бъдат привлечени също така и национални, регионални и местни ресурси. Важно е да се осигури достъп до финансирането от различен произход, по-специално от публични и частни източници, които не оперират на равнище ЕС. Когато се говори за финансиране, трябва, освен да се следи за по-ефективното използване на ресурсите, да бъде отделено внимание и на разпределянето на риска.

4.6 ЕИСК счита, че координацията на областите на дейност следва да се осъществява от Комисията, а координацията на всяка приоритетна област е задача на държавите-членки, като те се консултират с Комисията, както и със съответните агенции и регионални организации

4.7 ЕИСК твърдо вярва, че изпълнението на действията е отговорност на всички – на национално, регионално, общинско и местно равнище. Действията (които определят поставените цели) трябва да се превърнат в конкретни проекти (подробни, управлявани от ръководител на проекта, с определен график и финансиране).

4.8 ЕИСК изразява надежда, че стратегията ще предостави устойчива рамка за стратегическа интеграция и за последователно развитие на региона на река Дунав, като определи приоритетните действия, които да превърнат региона на река Дунав в регион на ЕС с поглед към 21-ви век. Стратегията трябва да бъде съпътствана от значителни усилия, информационни действия и реклама в достатъчно количество, за да може нейните цели да бъдат широко разпространени и изпълнени на практика.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение беше отхвърлено от пленарната сесия, но получи поне една четвърт от подадените гласове:

Параграф 3.8 — Изменение 4, внесено от г-н Ribbe

Параграф 3.8 се изменя, както следва:

„Неефективността на пазара поради вторични ефекти се проявява изключително явно в липсата на трансгранични инвестиции. Необходимо е да се изготвят и изпълнят по устойчиво и ефективен начин големи проекти със споделяне на разходите и ползите.“

Изложение на мотивите

1.) Със сигурност в региона на река Дунав са задължително необходими „големи проекти“, но остава неясно, какво точно се разбира под големи проекти. Тъй като в параграф 3.9 обаче се споменава конкретно за такъв голям, та дори мегапроект, ЕИСК би трябвало да бъде предпазлив и да не поражда впечатлението, че според него именно големи проекти – като посочения в параграф 3.9 – стимулират развитието.

По-скоро именно малките и средните проекти са подходящи за създаването на нови работни места при едновременно спазване на целите на устойчивостта и околната среда. Така например в България понастоящем са въведени ограничения за разширяването на добива на възобновяеми енергии, тъй като енергийните мрежи не са достатъчни. От полза биха могли да бъдат инвестиции за прилагане на нови енергийни концепции, но тук вероятно не се има това предвид.

2.) Не е ясно какво искат да кажат съдокладчиците като отбелязват, че „разходите и ползите“ трябва да бъдат споделени. Кой трябва да поеме разходите за големи проекти, кой и как смята да сподели ползите?

Резултат от гласуването:

За: 68
Против: 71
Въздържали се: 26

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Разумно регулиране в Европейския съюз“

COM(2010) 543 окончателен

(2011/C 248/15)

Докладчик: г-н **Jorge PEGADO LIZ**

На 8 октомври 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 – Разумно регулиране в Европейския съюз“

COM(2010) 543 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства интереса, проявен от Комисията в това съобщение, а също и в документите относно стратегията „Европа 2020“ и Акта за единния пазар, във връзка със задълбочаването на политическите, законодателните и административните процедури, водещи до по-рационално и адекватно създаване и прилагане на правото на Общността през целия политически цикъл, от първоначалния замисъл до прилагането му от страна на компетентните органи в държавите-членки и окончателната оценка на ефективното спазване и изпълнение от страна на крайните адресати.

1.2 ЕИСК обаче не разбира необходимостта от използването на ново понятие вместо възприетото „по-добро законотворчество“, освен ако това не се дължи на факта, че става въпрос за документ от чисто политическо естество.

1.3 ЕИСК изразява задоволство, че някои от предложенията, изложени в неговите становища по темата, са възприети. Затова приветства обявените намерения за засилен контрол върху прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, за по-голяма точност в проучванията относно въздействието, за по-стратегическа и интегрирана последваща оценка, по-активно привличане на държавите-членки и съответните парламенти, при което те получават по-голяма отговорност и им се оказва съдействие в тяхната законодателна дейност. Комитетът също така приема с особено задоволство решението да се гарантира по-активно участие на гражданите и други заинтересовани страни в създаването, въвеждането в националните законодателства и прилагането на правото на Общността, а именно чрез удължаване на периодите за обществени консултации, опростяване на процедурите при нарушение и повишаване на тяхната ефективност.

1.4 ЕИСК счита обаче, че съобщението не е на желаното ниво, за да представлява подходящ фактор за конкретизирането на законодателните аспекти, свързани с осъществяването на стратегията „Европа 2020“, или за прилагането на приоритетните мерки на Акта за единния пазар.

1.5 ЕИСК счита, че е крайно необходимо съобщението да бъде последвано от истински план за действие, в който да се уточнят целите, да се посочат конкретните мерки, да се установят инструментите и да се оценят въздействията, да се определят възможни варианти и да се установи съотношение разходи/ползи, което ще изисква предварително широко обсъждане с гражданското общество на общностно, национално, регионално и местно равнище.

1.6 Поради това ЕИСК призовава Комисията при последващото доработване на съобщението да обърне специално внимание на общите насоки, изложени в настоящото становище, които отразяват позицията на Комитета в тази област, възприета още преди години.

1.7 По-специално, ЕИСК счита, че следва да се даде по-точно определение на някои аспекти, например тези, които са свързани с начина на извършване на предварителните оценки на въздействието от всички общностни институции, които отговарят за тяхното изпълнение, с естеството и състава на органа, отговарящ за контрола на оценките на въздействието, с използваните параметри, по-специално когато става въпрос за въздействие върху основните права, и с начина и мерките за осигуряване на по-голяма прозрачност. Също така финансовият сектор, секторът на здравеопазването и секторът на социалното осигуряване следва да се разгледат по-обстойно, както и да бъдат по-ясно определени критериите за приоритетност, механизмите за оценка и разглеждане на жалбите, инструментите за формално установяване на нарушения, средствата за подобряване на работата на националните съдилища и други допълнителни инструменти.

1.8 Накрая, ЕИСК счита, че Комисията е пропуснала някои съществени аспекти, и отправя искане същите да бъдат надлежно разглеждани и изрично включени. Такъв е случаят по-специално с показателите и параметрите за стандартизиране на качеството на правните текстове, конкретните мерки за опростяване на законодателството, необяснимата липса на ясен избор на

инструмента „регламент“, по-специално за постигането на пълно хармонизиране в областта на доизграждането на вътрешния пазар, непростимия пропуск на опция за доброволни схеми или на ролята на самостоятелното и съвместното регулиране, изненадващия пропуск да се спомене изключително важната работа, извършена в рамките на общата референтна рамка (ОРР), както и обсъжданите предложения за по-голямо хармонизиране на европейското договорно право.

1.9 ЕИСК счита, че съобщението показва най-много слабости по отношение на ефективното прилагане на правото на Общността, и затова призовава Комисията да разгледа задълбочено основните причини за всеобщото непълно прилагане на правото на Общността, които всяка година фигурират в докладите за това прилагане, а също така да обърне дължимото внимание на значителния принос и многобройните препоръки на ЕИСК, които се съдържат в различни негови становища, и да извърши систематично проучване на необходимите мерки за радикална промяна на настоящото положение.

2. Въведение: понятие и предистория

2.1 Съгласно разглежданото съобщение, под „разумно регулиране“ следва да се разбира регулиране,

— което обхваща целия цикъл на политиката, от замислянето на даден законодателен акт до въвеждането му в националното законодателство, неговото прилагане, оценка и преразглеждане;

— което остава споделена отговорност на държавите-членки и европейските институции;

— при което мнението на най-засегнатите от него страни има основно значение, като трябва да се засили участието на гражданите и заинтересованите страни.

2.2 Според Комисията, в съответствие с многократно заявеното и настоятелно подчертаното от нейния представител в рамките на заседанията, проведени във връзка с изготвянето на настоящото становище, става въпрос за документ от чисто политическо, а не техническо естество, поради което би било безсмислено в него да се търси истинско определение на понятието „разумно регулиране“.

2.3 Въпреки това настоящата инициатива за „разумно регулиране“ се явява наследник на практиката „по-добро законотворчество“, на която институциите на ЕС като цяло и по-специално Комисията посветиха значителна част от своята работа през последните 10 години и постигнаха забележителен успех; ЕИСК, който винаги е подкрепял и поощрявал тази практика, признава това ясно в няколко становища⁽¹⁾.

3. Общи бележки

3.1 Правото на Общността в сегашния си вид и в своята цялост изисква задълбочено разглеждане на неговото замисляне, изготвяне, въвеждане в националните законодателства и прилагане; по същия начин следва да се подходи и към неговото преразглеждане и опростяване.

3.2 ЕИСК счита, че темата изисква широко обсъждане, към което да бъде привлечено гражданското общество, не само защото последствията от законодателството на Общността оказват своето въздействие именно върху него, но и защото неговото участие може даде решаващ принос за желаното подобряване на съществуващата регулаторна рамка.

3.3 От тази гледна точка съобщението не е на необходимото ниво, независимо че става въпрос за документ от чисто политическо естество. То съдържа предостатъчно добри предложения и намерения, но не предвижда конкретни мерки и ефикасни инструменти.

3.4 Като цяло може да се каже, че тъй като става въпрос за документ от чисто политическо естество, е необходимо той да бъде допълнен от реална програма, в която да се посочат целите, да се конкретизират мерките, да се определят инструментите и да се оценят въздействията. В тази програма следва да се определят възможните варианти и да се установи съотношението разходи/ползи.

3.5 ЕИСК оценява много високо анализа, на който се основава съобщението, и целите, които то поставя. Освен поради факта, че става въпрос за документ от чисто политическо естество, Комитетът не разбира причината за замяна на понятието „по-добро законотворчество“ с „разумно регулиране“.

3.6 В този смисъл намираме за целесъобразно повторното потвърждаване на позициите, които ЕИСК отстоява в тази област:

- a) по-стриктно прилагане на принципите на „по-доброто законотворчество“;
- b) прозрачност на всички равнища на изготвяне на законодателството;
- в) по-добър подбор на правните инструменти, включвайки механизми за самостоятелно и съвместно регулиране;
- г) разработване на система за по-систематично проследяване в контекста на въвеждането на директивите в националните законодателства;
- д) важно е да не се забравят новата роля и засилените правомощия на националните парламенти в Договора от Лисабон;
- е) също така е важно да се предвиди по-честото използване от страна на Комисията на нейните тълкувателни съобщения;
- ж) необходими са също така по-големи усилия за опростяване и кодифициране на законодателството.

4. Специфични бележки

А. Положителни елементи

4.1 При специфичните бележки изпъкват няколко положителни аспекта на съобщението, които ЕИСК приветства и подкрепя.

⁽¹⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 107 и ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 26.

4.2 Такова е преди всичко предложението да се засили проверката на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и да се подобри качеството на правните текстове, а именно чрез по-голяма точност в оценките на въздействието.

4.3 Такива са и намеренията за продължаване на програмите за опростяване на законодателството и намаляване на ненужната административна тежест с поне 25 %.

4.4 Това се отнася и за идеята за по-стратегическо и интегрирано последващо оценяване, при което да се взема предвид не само съществуващата нормативна рамка, но също така и значимите икономически, социални и екологични последици, и да не се провежда изолирано за всяка отделна законодателна инициатива.

4.5 Специална похвала заслужават всички инициативи, насочени към това да накарат държавите-членки да поемат своята отговорност в законодателния процес, като бъдат привлечени националните парламенти, в рамките на новите правомощия, предоставени им от ДФЕС, в изготвянето на правните текстове, по-специално по отношение на разпоредбите, изложени в членове от 8 до 13.

4.6 Затова приветства готовността на Комисията не само да предоставя подкрепа на различните органи на държавите-членки, участващи във въвеждането в националните законодателства на достиженията на правото на Общността и тяхното прилагане, а също и да осигури участието на гражданите и други заинтересовани страни в обсъжданията, които следва да се провеждат във всяка държава-членка в процеса на подготовка на правните актове на Общността, както и при тяхното въвеждане и съгласуване с националните правни системи.

4.7 Особено приветства решимостта на Комисията да опрости процедурите при нарушение и да определи приоритети, без да забравя ролята на мрежата SOLVIT, която се нуждае от нов тласък, по-широко разпространение и по-голям авторитет сред заинтересованите страни.

4.8 Специално се приветства увеличаването на периода за обществени консултации от 8 на 12 седмици „за допълнително засилване на участието на гражданите и на заинтересованите страни“. Според ЕИСК тази мярка не може да бъде отделена от съдържанието на член 11 от Договора от Лисабон като принос в постигането на демокрацията на участието в рамките на ЕС.

Б. Възможни подобрения

4.9 ЕИСК разбира причините, които карат Комисията да смята, че контролът върху оценката на въздействието трябва да продължи да се извършва от вътрешния комитет, който отговаря за това. Въпреки това той не може да остане безразличен към аргументите на онези, които в рамките на обществената консултация предложиха този контрол да започне да се извършва от независим външен орган. Като алтернатива може да бъде създадена вътрешна институция с представители от всички държави-членки. Във всеки случай мандатът на Комитета за оценка на въздействието следва да бъде укрепен чрез задължението да изисква извършването на оценки на въздействието. Също така Комитетът за оценка на въздействието

няма право да спира приемането на доклада за оценка на въздействието на законодателно предложение, което *de facto* е свързано с него, ако анализът му установи сериозни недостатъци в извършената проучвателна работа. Тези теми следва да бъдат разисквани по-задълбочено, предвид факта, че както Комисията признава, става въпрос за „ключов елемент в тази система“.

4.10 Освен това в неотдавнашен доклад на Европейската сметна палата се съдържа заключението, че Европейската комисия не счита за необходимо да се консултира по проектооценките на въздействието, независимо от често повтаряните искания на заинтересованите страни. Консултациите по проектодокладите за оценка на въздействието биха помогнали за по-добро отразяване на позициите на заинтересованите страни, като по този начин ще се гарантира предаването на „най-добър продукт“ за съвместния законодателен процес с участието на Съвета на министрите и Европейския парламент.

4.11 В същия доклад на Сметната палата е посочено ясно, че една от основните слабости в системата на ЕС за оценка на въздействието е липсата на систематичен анализ от страна на Европейския парламент и Съвета на въздействието на измененията, внесени от тях самите. ЕИСК приканва Съвета и Европейския парламент да съставят и публикуват разбираеми за читателя резюмета на своите оценки на въздействието и да спазват междуинституционалното споразумение⁽²⁾.

4.12 От съобщението не става ясно кои параметри могат да бъдат използвани при желаните оценки на въздействието⁽³⁾.

4.13 По отношение на по-голямата прозрачност на системата, Комисията следва да обяви по какъв начин и с какви нови средства смята да постигне това.

4.14 По отношение на оценката на въздействие върху основните права, би било от полза Комисията да конкретизира по какъв начин и с какви средства възнамерява да я извърши.

4.15 Предвид това, че настоящата финансова и икономическа криза е в основата на едно проглеждане за необходимостта да се преосмисли ролята на регулацията и регулирането на пазарните фактори, считаме, че към новата процедура „разумно регулиране“ трябва да се подходи по сектори, а сред секторите, на които да се отдели специално внимание в съобщението, следва да бъдат финансовият сектор, секторът на здравеопазването и секторът на социалното осигуряване.

4.16 По отношение на упражняването на техните права в областта на нарушенията, по-специално „мерките за вътрешна организация, необходими за ефективното и безпристрастно изпълнение на тяхната мисия в съответствие с Договора“⁽⁴⁾, предлага Комисията да изложи в подробности критериите за приоритетност, механизмите за оценка и разглеждане на жалбите, специфичните инструменти за формално установяване на нарушения, средствата за подобряване на работата на националните съдилища и други допълнителни инструменти (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, алтернативни и извънсъдебни средства).

⁽²⁾ ОВ С 321 от 31.12.2003, стр. 1.

⁽³⁾ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 23.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 окончателен.

В. Пропуски

4.17 По отношение на подобряване на качеството на правните текстове, няма посочени показатели и параметри за неговото стандартизиране.

4.18 По отношение на опростяването на законодателството, не се споменават конкретни мерки, които изглеждат очевидни, като:

— усилия за действително и цялостно кодифициране, а не просто компилация от текстове;

— публикуване на пълните текстове, след като са прегледани и изменени, вместо просто на „колаж“ и препратки към членове от различни правни актове.

4.19 Липсва ясен избор на инструмента „регламент“ вместо използването на директиви, въпреки че тази насока е включена в стратегията „Европа 2020“.

4.20 Не е направена никаква връзка със значителната работа, извършена по ОРР и неотдашните предложения на Комисията за по-голямо съответствие в европейското договорно право ⁽⁵⁾, които в момента се обсъждат.

4.21 Не се споменава необходимостта от систематично разглеждане на опцията „28-и режим“ в рамките на инициативите „по-добро законотворчество“ ⁽⁶⁾.

4.22 Също така е учудващо, че не се споменава нито дума за ролята на самостоятелното и съвместното регулиране и за необходимото предварително установяване на това какво може да бъде решено по-добре с помощта на актове с незадължителна юридическа сила („soft law“) вместо да се прибегва до регулиране.

4.23 Най-слабата част на Съобщението се отнася до прилагането на правото на Общността. По този въпрос ЕИСК би искал да насочи вниманието към своите становища по този въпрос ⁽⁷⁾ и към заключенията от проведената наскоро конференция на белгийското председателство, посветена на тази тема ⁽⁸⁾.

4.24 От особено значение в този смисъл е докладът на Комисията относно прилагането на правото на Общността от 1.10.2010 г. ⁽⁹⁾, където въпреки слабото подобрение спрямо

⁽⁵⁾ Зелена книга относно възможните политики за постигане на напредък в създаването на европейско договорно право за потребители и предприятия (COM(2010) 348 окончателен).

⁽⁶⁾ Вж. становище по собствена инициатива на ЕИСК „28-и режим“ (ОВ С 21, 21.1.2011 г., стр. 26), както и препратките към този метод, поместени в някои важни скорошни доклади, като доклада MONTI „Нова стратегия за единния пазар“ от 9.5.2010 г., доклада Felipe González „Проект Европа 2030“ от 8.5.2010 г. или доклада Lamassoure „Le citoyen et l'application du droit communautaire“ („Гражданинът и прилагането на общностното право“) от 8.6.2008 г.

⁽⁷⁾ ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 52 и ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 100.

⁽⁸⁾ Конференция на високо равнище „Европейски ден на прилагането на законодателството за защита на потребителите“ (Брюксел, 22.9.2010 г.).

⁽⁹⁾ COM (2010) 538 окончателен, „27-ми годишен доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на Европейския съюз (2009 г.)“.

предходната година все още средният процент на забавяне на въвеждането в националните законодателства е 51 %, а средният срок за разглеждане на процедурите при нарушение – 24 месеца.

4.25 В това отношение Комисията не споменава някои от основните причини за разпространеното непълно прилагане на правото на Общността в държавите-членки, които ЕИСК е посочвал многократно. Това може да се обясни единствено с факта, че става въпрос за документ от чисто политическо естество. Въпреки това, поради своята значимост в рамките на едно по-разумно регулиране, е необходимо да се припомнят:

а) неправилната или непълна интеграция на правилата на Общността в националните правни системи, където много пъти същите биват приемани като нежелателни и противоположни на традициите и практиките и на националните интереси;

б) липсата на политическа воля у националните власти да изпълняват и да налагат изпълнението на правила, считани за „чужди“ на тяхната правна система и национална традиция;

в) постоянната тенденция към правилата на Общността да се добавят нови регулаторни разпоредби, които са излишни, или да се избират само някои части от правилата на Общността („gold-plating“ и „cherry-picking“) до такава степен, че е целесъобразно да се препоръча освен „таблиците на съответствието“, които се споменават в междуинституционалното споразумение ⁽¹⁰⁾ и рамковото споразумение между Комисията и ЕП и които държавите-членки трябва да изготвят, същите да бъдат задължени да посочват изрично кои предписания в техните закони за транспониране представляват случаи на свръхрегулиране;

г) определена недостатъчна специализирана подготовка на националните органи, които позволяват разбирането и прилагането на достиженията на правото на Общността;

д) понякога по-ограниченото специализирано обучение на някои съдии и други действащи лица в съдебната система (адвокати, съдебни служители и др.) в областта на общностното право, което в някои случаи води до погрешно прилагане или до неприлагане на правилата, транспонирани в националните законодателства, и до прилагането на „успоредни“ правила от националното право;

е) необходимостта от разширяване на обхвата на мерките за административно сътрудничество по такъв начин, че да бъдат включени организациите на гражданското общество, в частност сдруженията за защита на потребителите;

ж) липсата на прогнози и хармонизиране на наказателното право, което е оставено в ръцете на държавите-членки.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 321, 31.12.2003 г., стр. 1.

4.26 Комисията следва също така да насочи приоритетно своята работа към информирането и обучението на националните публични органи, по-специално на онези с повече преки отговорности по отношение на прилагането на правото на Общността в държавите-членки. В тази област следва да се засили информирането и обучението на съдиите и другите магистрати като цяло, чието задължение е окончателното тълкуване и прилагане на правото в конкретните спорни случаи.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Одитна политика: поуки от кризата“

COM(2010) 561 окончателен

(2011/С 248/16)

Докладчик: г-н MORGAN

На 13 октомври, 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

„Зелена книга – одитна политика: поуки от кризата“

COM(2010) 561 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 153 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки**1.1 Общ преглед**

1.1.1 Зелената книга е озаглавена „Одитна политика: поуки от кризата“. ЕИСК е на мнение, че мащабът на кризата се дължеше на факта, че никой от преките участници не беше действал правилно, което в най-голяма степен се отнася за управителните съвети на много от банките. Като се има предвид провалът на банковите управителни съвети, то регулаторните и надзорните органи и законово определените одитори трябваше да са видели проблемите, предизвикали кризата. Те обаче не успяха да го направят. ЕС вече се занимава с въпросите на регулирането и надзора. Очевидна е необходимостта от преразглеждане на ролята на задължителните одитори, за каквото ЕИСК призова в своето становище от 2009 г. относно Доклада на групата „De Larosière“⁽¹⁾. Зелената книга стига отвъд ролята на одита, разглеждайки теми като управление, надзор и концентрация. ЕИСК е съгласен, че тези въпроси са от значение за ефективността на одиторите по време на кризата.

1.1.2 В Зелената книга се задават 38 въпроса. Три въпроса се отнасят до много спорни теми: въпрос 18 (задължителна съществена процедура), въпрос 28 (съвместен одит) и въпрос 32 (прекъсване на консолидацията на „Голямата четворка“). Във всеки случай, каквато и политика да смята да провежда Комисията, ЕИСК настоява да се извърши задълбочена оценка на въздействието, преди да се вземе някакво решение.

1.2 Роля на одитора

1.2.1 Така, както е дефинирана и се практикува в момента, ролята на задължителния одитор не е целесъобразна. Одитният или надзорен комитет е основен партньор на задължителния одитор. Засилването на независимостта на задължителния одитор и реформирането на одитните комитети са основните предложения в настоящото становище.

1.2.2 ЕИСК предлага Директивата от 2006 г. относно задължителния одит да се измени така, че да бъде засилена ролята на одитния или надзорен комитет:

- мнозинството членове на комитета и председателят на комитета да бъдат независими;
- компетентността на някои членове на Комитета трябва да бъде свързана със секторната специфика на съответното дружество, особено в банковия сектор;
- одитният или надзорен комитет трябва не само да наблюдава, а фактически да поема отговорността за интегритета на одитния процес.

1.2.3 Що се отнася до надзорните схеми в рамките на двустепенна система (надзорен съвет и управителен съвет), ЕИСК се застъпва за укрепване на връзката между одитор и надзорен съвет.

1.2.4 Според ЕИСК като цяло съществува необходимост от следните подобрения:

- конкретизиране на задачите и на свързаната с това отговорност на одитора;
- подобряване на яснотата и разбираемостта на докладите на одиторите, особено по отношение на съществуващите рискове;
- по-нататъшно развитие на финансовия одит в посока проверка на състоянието на дружеството посредством бележки въз основа на анализа на устойчивостта на бизнес модела, финансовата стабилност, идентифицирането и посрещането на бизнес рисковете, изготвен от основния или надзорния съвет;

(1) ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 57.

— засилване на комуникацията между одитора и контролните органи на предприятието през цялата година, включително и по време на одита.

1.3 Управление и независимост

ЕИСК не подкрепя задължителната ротация на одиторските ангажименти, но е съгласен, че използването на услугите на дадено дружество за одит трябва да бъде ограничено чрез задължителни повторни състезателни процедури за договор за одит на всеки шест или осем години. Предоставянето на неаудиторски услуги от фирми за задължителен одит на техни клиенти следва да бъде строго контролирано посредством изричното одобрение на одитния или надзорен комитет, докато предоставянето от такива фирми на консултации за риска и на вътрешни одиторски услуги за големи корпорации би следвало да бъде забранено поради съдържащата се в него конфликт на интереси. Предоставянето на данъчни консултации следва да се ограничи в случаите, когато може да възникне материален конфликт на интереси.

1.4 Надзор

Следва да има законово задължение за редовни срещи между задължителните одитори и надзорниците. Това е особено необходимо при банки от системно значение.

1.5 Концентрация

Концентрацията на пазара за одит на повечето от големите корпорации в ръцете на фирмите от Голямата четворка представлява олигопол. До фалита на „Артър Андерсън“ тези фирми бяха пет. Още един фалит би бил немислим. ЕИСК препоръчва краткосрочни действия чрез планове за реструктуриране при извънредни ситуации, с които да се смекчат последиците от евентуални фалити на фирми. В по-дългосрочен план Комитетът счита, че е необходимо преконфигуриране на пазара. В тази връзка той препоръчва органите по конкуренцията в държавите-членки, като се започне от Германия, Нидерландия и Обединеното кралство, да се занимават с въпроса за олигопола.

1.6 Европейският пазар

Създаването на единен европейски пазар на задължителни одити е желателна цел, но данъчните, законодателните и езиковите различия продължават да поставят сериозни препятствия. Възможно е известно рационализиране.

1.7 Опростяване за МСП

МСП съществуват във всякакви форми и мащаби. При наличие на чуждестранни инвестиции и/или значителна помощ от банките и/или ако важни клиенти и доставчици са разтревожени за жизнеспособността на тяхната верига за създаване на стойност, е трудно да се планира сериозно опростяване.

1.8 Международно сътрудничество

ЕИСК смята, че то е задължително. В това отношение са необходими инициативи със Съвета за финансова стабилност и с G-20, но най-непосредствено следва да се предприемат действия със САЩ чрез G-8.

1.9 Корпоративно управление

ЕИСК изразява съжаление, че Зелената книга относно одитната политика не включва раздел за корпоративното управление. Съвсем наскоро беше публикувана нова Зелена книга за корпоративното управление (СОМ (2011) 164 окончателен). Абсолютно необходимо е Комисията да включи своите предложения относно корпоративното управление в предложенията си относно одитната политика.

2. Въведение

2.1 При съществуващото законодателство отговорен за счетоводството и за представянето на реална и точна картина за състоянието на дружеството е съветът на директорите. Големите корпорации са задължени да спазват Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО). Задължителните одитори носят отговорността да изразят мнение дали съветът е представил реална и точна картина и дали е действено съгласно конвенцията за МСФО. Както докладът до директорите, така и становището на задължителните одитори се публикуват в годишните доклади и финансовите отчети на дружествата. В изготвяните преди кризата годишни доклади, по-специално тези, изготвени от директорите на банките, не се отправяха никакви предупреждения за приближаващата криза, а задължителните одитори продължаваха да окачествяват докладите като безпроблемни. Основната поука от кризата е, че това положение трябва да се промени. ЕИСК е на мнение, че във фокуса на промяната трябва да застане одитният или надзорен комитет и да се запази независимостта на задължителния одитор.

2.2 Статуквото е отразено в изявленията на директорите и задължителните одитори, публикувани в Годишните доклади. Комитетът проучи също така докладите от задължителните одити на Франция, Германия, Испания и Обединеното кралство. Във всички държави-членки задължителните одитори поставят акцент върху процедурите и процесите. В целия ЕС те системно се позовават на съответствието с МСФО. Сега се изразяват опасения, че с отметката за съответствие с МСФО се загърбват някои аспекти на счетоводството и одита.

2.3 Внимателен прочит на английския превод на одиторски становища, извършени в Германия от една от четирите големи одиторски фирми във връзка с отчетите за 2009 г. на Deutsche Bank, Munich Re и BMW, разкрива, наред с другото, почти идентична формулировка, макар че трите организации са съвсем различни. Тази тенденция да се използват стандартни текстове скрива от потребителя същността на одита. Задължителният одитор потвърждава, че са били следвани подходящите процедури, но не са посочват доказателства за задълбочеността на одита. ЕИСК счита, че са необходими промени, за да се гарантира, че в одиторските доклади на съдържанието се отдава по-голямо значение отколкото на формата.

2.4 Външните одитори в голяма степен разчитат на системите за вътрешен одит на клиентите си, като в голяма степен се фокусират върху интегритета на тези системи. По-големите компании имат формални звена за вътрешен одит, които са независими от финансовите звена и се отчитат пряко на одитния комитет. Вътрешният одит отговаря за проверка на интегритета на системите за вътрешен контрол. Някои компании възлагат с договор вътрешния одит на трети страни.

В такъв случай услугите по такъв договор никога не трябва да се предоставят от дружеството, назначено за външен одитор. Отговорност на одитния или надзорния комитет е да гарантира независимостта на звеното за вътрешен одит и в по-широк план – интегритета на системата за вътрешен контрол.

2.5 Докато одитът дава гаранции за финансовата информация, съдържаща се в годишните отчети, понастоящем не се дава никакво конкретно становище относно решенията, вземани от дружеството във връзка с неговата икономическа дейност. Една от поуките на кризата е, че в своите доклади директорите би трябвало да определят какво е реалното състояние, включително и да правят оценка на „рисковете“, а задължителните одитори – да осигуряват определено ниво на гаранция по отношение на тези твърдения. По тази причина задължителните одитори не би следвало да съветват своите клиенти по отношение на оценката и управлението на риска ⁽²⁾.

2.6 След разглеждането на слабостите и провалите на сегашната система на докладване пред акционерите и заинтересованите страни, и особено в контекста на съдбата на някои банки по време на кризата, понастоящем съществува широка подкрепа за разширяване на ролята на одитния или надзорния комитет. Например, Съветът за финансова отчетност във Великобритания предложи следните принципи като база за реформата на отчетността:

- да се подобри качеството на текстовата част на отчетите, по-специално във връзка с бизнес стратегията и управлението на риска;
- по-широко да се признае значението на одитните комитети и, следователно, да се постави по-силно ударение върху техния принос за интегритета на финансовите отчети;
- да се въведе по-голяма прозрачност в начина, по който одитните комитети изпълняват своите отговорности по отношение на интегритета на годишния доклад, включително и по отношение на надзора на външните одитори;
- да се предоставя повече информация за одитния процес, както на одитния комитет, така и на инвеститорите и да се разшири обхватът на отговорностите на одиторите; и
- да се осигури по-голям достъп до годишните доклади чрез използване на технологиите.

2.7 ЕИСК одобрява тези принципи. Те ще имат следните последствия:

1. Директорите ще трябва да описват по-подробно стъпките, които предприемат, както за осигуряване на надеждността на информацията, върху която се основават управлението на дружеството и стопанисването му от директорите, така и за осигуряване на по-голяма прозрачност относно дейностите на предприятието и всички свързани с тях рискове.

⁽²⁾ Управлението на риска включва установяване, оценка и приоритизиране на рисковете (определени в ISO 31000 като ефект от несигурността по отношение на целите, била тя положителна или отрицателна), последвани от координация и икономическо използване на ресурсите с цел минимизиране, мониторинг и контрол върху вероятността и/или въздействието на нежелателните събития или максимална реализация на възможностите. Стратегиите за управление на риска включват трансфериране на риска към друга страна, избягване на риска, намаляване на отрицателните въздействия на риска и приемане на всички последствия от даден риск. Източник: wikipedia.org.

2. *Задължителните одитори* ще трябва да представят доклади, които да включват раздел за пълнотата и обосноваването на доклада на одитния комитет и в които да се идентифицират всякакви аспекти от годишния доклад, за които задължителните одитори смятат, че са неправилни или несъответстващи на информацията, съдържаща се във финансовите отчети, или добита в хода на извършения от тях одит.

3. Нарастващите правомощия на одитния или надзорния комитети да държат ръководството и задължителните одитори отговорни, трябва да се укрепват чрез все по-голяма прозрачност, осигурявана с по-подробни доклади от тези комитети, които да обясняват по-специално как те изпълняват отговорностите си по отношение на интегритета на годишния доклад и на другите аспекти от техните правомощия, като надзора на процеса на външен одит и определянето на задължителни одитори.

2.8 Директивата на ЕС от 2006 г. относно задължителния одит съдържа следните инструкции по отношение на одитните комитети:

„Всяко юридическо дружество, извършващо дейност от обществен интерес, или одиторски комитет. Държавите-членки определят дали одиторските комитети трябва да бъдат съставени от членове на административния орган, които не са изпълнителни членове и/или от членове на надзорния орган на одитираното дружество и/или от членове, назначени от общото събрание на одитираното дружество. Поне един член на одиторския комитет е независим и притежава компетентност в областта на счетоводството и/или одита.

Без да се засяга отговорността на членовете на административните, управителните или надзорните органи или на членовете, които са назначени от общото събрание на акционерите на одитираното дружество, одиторският комитет, inter alia:

1. наблюдава процеса на финансово отчитане;
2. наблюдава ефективността на вътрешния контрол на дружеството, системите за вътрешен одит, когато това е приложимо и за системи за управление на риска;
3. наблюдава задължителния одит на годишните и консолидираните счетоводни отчети.“

2.8.1 За да се приложат принципите и условията, посочени подробно в параграфи 2.6 и 2.7 по-горе, ЕИСК счита, че тази инструкция трябва да се измени, за да изисква мнозинството членове на комитета и председателят на комитета да бъдат независими, като се запазят съществуващите разпоредби относно правото на участие във взимането на решения.

2.8.2 Не е достатъчно да се изисква само компетентност в областта на счетоводството и/или одитирането. Компетентността на някои членове на комитета трябва да бъде свързана със секторната специфика на съответното дружество, по-специално в банковия сектор.

2.8.3 ЕИСК счита, че одитният или надзорен комитет трябва не само да наблюдава, а фактически да поема отговорността за интегритета на тези процеси, в съответствие с принципите и разпоредбите, изложени подробно в параграфи 2.6 и 2.7 по-горе.

2.9 Ако се приема, че директорите са отговорни за отчетите, тогава трябва да се обмислят ролите и отговорностите на директорите по отношение на достоверността им. Например, директорите удостоверяват, че са направили всички необходими проучвания, за да могат да застанат зад отчетите с чиста съвест. Можем ли да повярваме, че управителните съвети на банките са правили всички нужни проучвания в периода преди кризата? Имали ли са някакво разбиране за собствените си ликвидни рискове, за лошото качество на свързаните с ипотечни активи и за рисковете, съдържащи се в кредитните им документи? В бъдеще банките и други дружества ще трябва да направят така, че независимите директори, назначени в борда, да идват с подходящите умения и с по-добро разбиране за ролята и отговорностите си.

2.10 Принципите, описани подробно в параграф 2.6 по-горе, ще изискват да се направи по-общ преглед на корпоративното управление, за да могат да се приложат успешно. Важно е заключенията от двете зелени книги – относно корпоративното управление и относно одитната политика – да бъдат интегрирани, за да няма разминавания между тях.

2.11 Казано накратко, докато директорите носят отговорността за представянето на реална и точна картина за състоянието на дружеството, задължителните одитори следва да са сигурни, че им е представена реалната и точна картина. Ограничената отговорност е изключителна привилегия на публичните акционерни дружества. Целта на задължителния одит е да гарантира, че с тази привилегия не се злоупотребява. Акционерите, притежателите на облигации, банкерите и други кредитори носят непосредствен финансов риск. Те пряко зависят от достоверността на финансовите отчети. Приходите на останалите участници – служители, клиенти или доставчици – зависят от това дали дружеството ще продължи дейността си. В банковата криза задължителните одитори се провалиха, тъй както и всички други отговорни лица. Одитът не може да остане незасегнат от реформата и надзора, които се въвеждат в други сектори на финансовата система. Запазването на статуквото не е решение.

3. Въпроси

3.1 Въведение

1) **Имате ли общи бележки по подхода и целите на настоящата Зелена книга?**

Вж. Раздел 1 от настоящото становище.

2) **Смятате ли, че има нужда от преформулиране на обществената роля на одита по отношение на достоверността на финансовите отчети?**

Достоверността на финансовите отчети е условие *sine qua non* в общество, което в голяма степен зависи от ефективността на публичните дружества с ограничена отговорност в условията на пазарна икономика. Публичният интерес изисква дружествата да оцеляват и процъфтяват. Съществува комплексно множество от взаимно зависими интереси: акционери, притежатели на

облигации, банки и други кредитори, които разчитат на отчетите, за да преценят сигурността на своите инвестиции и на дадените от тях кредити; служители, които в зависимост от отчетите преценяват сигурността на своите работни места и заплати; други заинтересовани страни преценяват въз основа на отчетите надеждността на дружеството като работодател, доставчик или клиент; за местните власти и националните правителства финансовите отчети на дружествата са мерило за техния принос за обществото, както и за техния потенциал за плащане на данъци.

Наред с тези съображения банките и другите кредитни институции играят основна роля за функционирането на пазарната икономика. По време на финансовата криза банките не смяха да изпълнят своята роля да запазват икономиката с пари. В резултат на това достоверността на техните финансови отчети отпреди кризата с право беше поставена под въпрос. Реалните и точни финансови отчети са фундаментът на политическата, социалната и икономическата организация на ЕС. Дружествата, които предприемат задължителен одит, носят отговорност за защитата на обществения интерес.

3) **Смятате ли, че общото равнище на качество на одиторските услуги може да бъде повишено?**

Да, одиторските доклади не са съдържателни. Те не отразяват работата на задължителните одитори. С все по-широкото прилагане на МСФО одитираните отчети може също да изгубят от своята съдържателност, особено по отношение на банките.

3.2 Ролята на одитора

4) **Смятате ли, че одитът би трябвало да разсейва опасенията във връзка с финансовото състояние на дружествата? Разполага ли одитът с необходимите за тази цел средства?**

Такива, каквито са в момента, одитите не изпълняват целта си. Текущото финансово състояние на дружеството е функция от устойчивостта на неговия бизнес модел. Тестването на модела е роля главно на институциите и анализаторите, не на задължителните одитори. Но дори и при сегашното положение са необходими промени. В своите доклади директорите следва да осигуряват по-голяма прозрачност по въпроса за действителното състояние на дружеството. Осигуряването на външни гаранции за тези декларации следва да бъде функция на задължителните одитори. За тази цел те ще се нуждаят от специфично за съответния сектор познание на присъщите рискове, каквото явно е липсвало, когато комплексността на активите на банките нарасна. Във връзка с това би следвало да се даде и обяснение за преценките, потвърждаващи продължаването на фирмената дейност.

5) **Трябва ли използваната методика на одит да бъде по-добре обяснявана на ползвателите, така че да се намалят разминаванията в очакванията и да се изясни ролята на одитора?**

Да. Задължителните одитори правят в докладите и отчетите си кратки бележки, но те се отнасят до процедурата и не дават представа за техните констатации, безпокойства или преценки. Това не е само въпрос за методика на обяснението. Директорите трябва да обяснят своите преценки и решения, а след това

задължителните одитори би следвало да разяснят процедурата, чрез която са направили заключението, че отчетите представят реална и точна картина. При това е важно да се гарантира, че задължителните одитори няма отново да прибегнат към дежурни фрази.

6) Трябва ли да се засили „професионалният скептицизъм“? Как може да се постигне това?

Професионалният скептицизъм може да бъде засилен чрез обучение, добиване на несвързан с одита опит, партньорски проверки на одиторските констатации и водеща роля на одитните партньори. Освен това по-голямата прозрачност, изисквана от одиторите по силата на предложенията от Раздел 2, ще изисква задължителните одитори да проявяват повече професионален скептицизъм отколкото преди. Създаването на дисциплинарен съсловен орган във всяка държава-членка би засилило професионалния скептицизъм.

Възможно е професионалният скептицизъм да се засили допълнително и чрез икономическа независимост. Следва да се преразгледа обхватът на несвързаните с одита услуги, предоставяни на одитирани клиенти и да се направи критична оценка от страна на одитния или надзорния комитет, за да се ограничат всякакви конфликти на интереси между упражняването на професионален скептицизъм и задържането на значителни приходи от клиентите. Възможно е също така скептицизмът да се засили, ако задължителната състезателна процедура (въпрос 18) намали вероятността от възлагане на по-продължителна поръчка на съответната одиторска фирма.

7) Трябва ли отрицателното възприемане на изразените в одиторските доклади резерви да бъде преразгледано? Ако отговорът е „да“, по какъв начин?

Не. Акционерите и заинтересованите страни би трябвало да бъдат обезпокоени, ако на задължителните одитори се налага да изразят резерви по отношение на доклада на директорите. Все пак по-голямата прозрачност в докладването от директорите и/или одитния или надзорния комитет може да осигури по-голяма яснота за акционерите по отношение на причините, заради които външният одитор е изразил резерви в одиторския доклад.

В случая с банките изразяването на резерви може да предизвика криза на доверие с потенциални системни последици. Ето защо всички съмнения на задължителните одитори следва да бъдат съобщавани възможно най-скоро на регулаторните и надзорните органи, за да може възможно най-бързо да се обърне внимание на потенциалните проблеми.

8) Каква допълнителна информация трябва да бъде предоставяна на външните заинтересовани страни и по какъв начин?

Задължителните одитори имат отговорности спрямо акционерите и съответно спрямо работниците и другите заинтересовани страни. Те не докладват отделно на заинтересованите страни. Дружеството носи отговорност за информацията, предоставяна на акционерите. Както се предлага в Раздел 2, на надзорните органи на предприятието, акционерите, работниците и другите заинтересовани страни трябва да се предоставя повече информация както от страна на директорите, така и от страна на задължителните одитори, при това с повече прозрачност.

Освен това ЕИСК предлага поне в непубличните одитни доклади до основните и надзорните съвети одиторът да прави по-ясни изявления относно констатираните рискове. Одиторът би следвало да дава информация, от която да стават видни сериозните, застрашаващи съществуването на предприятието рискове. Такава информация могат да предложат разсъжденията върху евентуални сценарии, анализите на чувствителността, данните за важни параметри, влияещи върху риска, за размера на щетите и за вероятността от настъпване на определено развитие. Що се отнася до методите за счетоводство и оценка, тяхното въздействие върху активите, финансовата ситуация и приходите на предприятието следва да бъде представяно по по-прозрачен начин.

9) Съществува ли адекватен и редовен диалог между външните одитори, вътрешните одитори и одитния комитет? Ако отговорът е „не“, по какъв начин комуникацията би могла да бъде подобрена?

Банковата криза подсказва, че редовен и адекватен диалог се е водил не във всички случаи, но в много от тях. Засилена роля на одитния комитет би довела до подобряване на комуникацията.

10) Смятате ли, че одиторите следва да имат роля във връзка с гарантирането на надеждността на информацията, която дружествата оповестяват в рамките на СЕО?

Евентуално да, но не преди в ЕС да се постигне споразумение по стандартите за докладване.

11) Трябва ли одиторът да информира заинтересованите страни по-редовно? Необходимо ли е също така времето между края на годината и датата на одитния доклад да бъде съкратено?

Въпросът за заинтересованите страни е разгледан във въпрос 8 по-горе. Графикът не е проблем.

12) Какви други мерки биха могли да бъдат разгледани, за да се увеличат ползите от одитите?

Комисията би трябвало да преразгледа въздействието от въвеждането на МСФО, по-конкретно във връзка с прилагането им по отношение на банките. Съществува загриженост, че в МСФО решаващи принципи като предпазливост и консервативно счетоводство са изместени от процедури и изисквания за съответствие със стандартите. Има признаци, че МСФО предлагат по-малко сигурност, тъй като ограничават свободата на одиторите да правят предпазливи оценки. МСФО имат и специфични недостатъци като например невъзможността да се отчитат очаквани загуби.

От фактите, представени устно в отговор на запитване от страна на Камарата на лордовете в Обединеното кралство, стана ясно, че слабостите на МСФО са особени сериозни в областта на банковия одит⁽³⁾.

⁽³⁾ Доклад на Камарата на лордовете, публикуван на 15 март 2011 г., „Auditors: Market concentration and their role“ („Одитори: концентрация на пазара и тяхната роля“), том 1, стр. 32. <http://www.parliament.uk/hleconomicaffairs>.

*Международни одитни стандарти (МОС)***13) Какво смятате по въпроса за въвеждането на МОС в ЕС?**

Подкрепяме го. При това обаче следва строго да се спазва неутралност по отношение на правните системи.

14) Трябва ли МОС да са правно обвързващи на равнище ЕС? Ако отговорът е „да“, трябва ли да се действа както при възприемането на международните стандарти за финансова отчетност (МСФО)? Като друг вариант за действие и предвид факта, че МОС вече се използват широко в ЕС, смятате ли, че използването на МОС трябва да бъде допълнително насърчено чрез правно необвързващи инструменти (препоръки, етични кодекси)?

Да, евентуално чрез регламент.

15) Необходимо ли е МОС да бъдат допълнително адаптирани, за да се приближат към потребностите на МСП и МСО?

Не е необходимо.

3.3 Управление и независимост на дружествата за одит**16) Налице ли е конфликт, ако самото одитирано дружество назначава одитора и му плаща? Какви други варианти препоръчвате в този контекст?**

Съществува потенциален конфликт, но той е разрешим. По отношение на назначаването и преназначаването на задължителните одитори се изисква по-голяма прозрачност, което е включено в предложенията в Раздел 2. Назначаването от дружеството (одитния или надзорния комитет и акционерите) позволява за задължителен одитор да се назначи най-подготвеният да изпълни конкретните изисквания на това дружество експерт, например човек, който познава бизнес сектора и има необходимия опит в международен мащаб.

17) Обосновано ли е в някои случаи назначаването да се извършва от трета страна?

Не и при нормални обстоятелства. Този въпрос може обаче да се постави във връзка с институции от системно значение като например големи банки. Ако надзорните органи поддържат редовен контакт със задължителните одитори на такива институции от системно значение и са неудовлетворени от техните резултати или от тяхната независимост, те би следвало да могат да поискат от институцията да предприеме промени. Това трябва да бъде само крайна възможност, тъй като дружество, което вижда, че предизвиква загриженост у надзорния орган, вероятно само би предприело промени.

18) Трябва ли използването на услугите на дадено одиторско дружество да бъде ограничено в рамките на известен период от време? Ако отговорът е „да“, какъв следва да е максималният срок за такъв професионален ангажимент?

В отговор на този въпрос ЕИСК би желал най-напред да направи една уговорка: всяка предлагана промяна на настоящото положение би следвало да бъде предмет на задълбочена оценка на въздействието.

Ротацията на одиторските екипи и техните ръководители и обичайните мандати на председателите, изпълнителните директори и финансовите директори означава, че на индивидуално равнище са налице повече от достатъчно ротации във взаимоотношенията. Проблемът е на междудфирмено ниво:

дружеството за задължителен одит има нужда да запази клиентите си и да поддържа тяхното желание да работят с одитор, сътрудничеството с когото им дава спокойствие. Такива дългосрочни взаимоотношения крият потенциален риск за независимостта и за професионалния скептицизъм.

ЕИСК не подкрепя ограничаването на задължението за извършване на одит чрез задължителна ротация, но препоръчва големите корпорации да обявяват на всеки шест или осем години задължителни състезателни процедури за сключване на договор за задължителен одит. Поканата за подаване на оферта следва да бъде изпращана на поне една фирма извън „Голямата четворка“. Такава процедура няма непременно да доведе до смяна на задължителния одитор и затова тя трябва да бъде прозрачна. Одитният комитет следва да обясни основанията за обявената от него състезателна процедура и за своето решение. Той би следвало във връзка с това да проведе също и събрание с основните акционери.

19) Трябва ли на одиторските дружества да се забрани да предоставят услуги, несвързани с одита? Трябва ли такава забрана да се прилага към всички дружества и техните клиенти или само към някои организации, като финансовите институции от системно значение?

Не би следвало да има ограничения за предоставянето от дружествата за задължителен одит на услуги, несвързани с одит, за други компании, различни от клиентите, които те одитират, но такива услуги би трябвало да се предоставят на клиентите, които те одитират, само с изричното одобрение на одитния или надзорния комитет и акционерите. За да се засили независимостта на задължителния одит на големи дружества, задължителният одитор не би следвало да предоставя на клиента си данъчни съвети или съвети по отношение на риска, нито пък да бъде вътрешен одитор. Предоставянето на данъчни консултации следва да се ограничи в случаите, когато може да възникне материален конфликт на интереси. В широк смисъл услугите, несвързани с одит, се състоят или в консултиране, или в счетоводство. До конфликт на интереси във връзка със задължителния одит е по-малко вероятно да се стигне при счетоводството, отколкото при консултирането. Одитните комитети следва да одобряват всички несвързани с одит услуги, предоставяни от задължителния одитор и да избягват конфликти на интереси. Комитетите трябва също така да наблюдават общата стойност на несвързаните с одит услуги и цифровото ѝ изражение следва да се публикува в годишния доклад.

За МСП може да се предвиди по-свободен режим. МСП съществуват във всякакви форми и размери. В много случаи би било подходящо консултациите по данъчни въпроси и въпроси на риска да се предоставят от дружеството за задължителен одит.

20) Трябва ли да бъде регулиран максималният размер на хонорара, който одиторско дружество получава от един-единствен клиент?

Отговор на този въпрос може да се даде само във връзка с общия обем на приходите на всяко дружество за одит на национално равнище. Сега съществуващият праг от един клиент да бъдат получавани до 15 % от хонорарите, получавани от дружеството на национално равнище, както е определен в Етичния кодекс на IESBA, е разумен и явно отчита обстоятелството, че хонорарите за даден одит са функция на мащаба и комплексността на одитираното дружество. Клиентите правят всичко възможно, за да намалят тези хонорари. Хонорарите, изплащани на дружествата за одит, за услуги, несвързани с одит, трябва да се отчетат отделно.

21) Трябва ли да се въведат нови правила относно прозрачността на финансовите отчети на одиторските дружества?

Да, но тези правила трябва да отчитат, че мрежите на „Голямата четворка“ се състоят по-скоро от отделни национални дружества, отколкото от един субект. Дружествата за одит следва да публикуват своя годишен отчет, точно както и одитираните от тях дружества.

22) Какви допълнителни мерки в областта на управлението на одиторските дружества биха могли да бъдат разгледани, така че да се засили независимостта на одиторите?

В някои юрисдикции одиторите представят официална годишна декларация за независимостта си. В една държава-членка те спазват кодекс за управление на дружествата за одит. В случаите, когато възникне конфликт на интереси, те трябва да се оттеглят от един или друг ангажимент. Освен това дружествата за одит трябва да наемат независими директори и консултанти.

23) Трябва ли да се търсят алтернативни конфигурации, които да позволяват на одиторските дружества да привличат капитали от външни източници?

Дружеството с ограничена отговорност е привлекателна структура за дружествата за одит. Съпоставима с нея е структурата на публични дружества на агенциите за кредитен рейтинг, която несъмнено оказва известно влияние върху катастрофалните рейтингови решения, довели до финансовата криза. Ако в държавите-членки не съществуваше заплахата от подвеждане под съдебна отговорност на неограничено отговорните съдружници, моделът на командитното дружество би бил достатъчно жизнен. Независимо от това, ако има други организационни форми, които помагат да се разшири пазарът, те следва да бъдат насърчени. Ограничаването на отговорността би могло да донесе двойна полза, като насърчи навлизането на нов капитал и стимулира средно големите дружества за одит да се състезават по-агресивно за поръчки от големи корпорации.

24) Подкрепяте ли предложенията по отношение на одиторите на транснационални компании? Имате ли други идеи в тази област?

Одиторите на транснационалните компании категорично трябва да имат необходимите правомощия и достъп, за да могат напълно да изпълняват отговорностите си към акционерите на групата.

3.4 Надзор

25) Какви мерки биха били подходящи за подобряване на интегрираността на надзора на европейско равнище върху одиторските дружества и сътрудничеството между отделните регулатори?

Въпросите, свързани със стандарти, паспорти и международни мрежи от одиторски дружества имат свое международно измерение. Въпреки това дружествата за задължителен одит работят чрез национални единици под надзора на държавите-членки. ЕИСК би подкрепил създаването на колегиум от национални надзорници във връзка с новата рамка на ЕС за финансов надзор.

26) Как би могло да се постигне увеличаване на консултирането и комуникацията между одиторите на големите дружества, чиито ценни книжа се търгуват на регулираните пазари, и регулаторите?

Вече съществуват някои регулаторни изисквания, макар да е очевидно, че в годините преди кризата в някои държави-членки диалогът между задължителните одитори и надзорните органи беше прекъснат. ЕИСК препоръчва новият Европейски банков орган да определи специфичните изисквания по отношение на банковото дело. Освен това регулаторните органи трябва да държат председателя и членовете на управителния съвет отговорни за комуникацията с тях, като следва да има предвидени санкции, ако дадено дружество не съобщи за основни елементи.

3.5 Концентрация и пазарна структура

27) Представява ли настоящата конфигурация на пазара на одиторски услуги системен риск?

Ние смятаме, че съществува реален риск от смущения на пазара. Не смятаме, че провалът на което и да било дружество за задължителен одит представлява непосредствен системен риск за пазара. Въпреки това, от гледна точка на независимостта и на пазара господството само на три дружества би било абсолютно неприемливо. Последната финансова и икономическа криза показва, че при управлението на риска следва да се има готовност за всяка възможна ситуация.

28) Смятате ли, че задължително изискване за обединяване на няколко одиторски дружества с включването поне на едно дружество без системен значение би диверсифицирало пазара на одиторски услуги и би позволило на малките и средни дружества да имат по-съществен дял на пазара на одити на големи компании?

Законово изискване дружествата да бъдат одитирани от консорциум от най-малко две дружества за одит съществува във Франция. Подобни разпоредби имаше и в Дания, но беше установено, че те вече не са необходими. Във Франция това изискване е в сила от 1966 г. за дружествата, чиито акции се търгуват на борсата. То беше въведено и за дружествата, които са длъжни да публикуват консолидирани счетоводни отчети, през 1984 г., по времето, когато англо-американските дружества за одит бързо разширяваха своя пазарен дял. Политиката в известен смисъл последва това развитие. Според проучване от 2006 г.⁽⁴⁾, основаващо се на данни от 2003 г., от 468 френски дружества 54 са били одитирани от две дружества за одит от „Голямата четворка“, 241 (51,5 %) – от едно дружество от „Голямата четворка“ и от едно френско дружество, а одитите на останалите 173 са били извършени от големи и малки френски дружества за одит в различни комбинации.

Структурата на пазара за одит във Франция не е само функция на законодателна намеса. Във Франция собствеността върху дружествата е много по-концентрирана, отколкото в англосаксонските страни, което се отразява върху изискванията за одит. От същия пример се вижда, че най-големият инвеститор притежава 25 % или повече от 73 % от френските дружества. Основните категории собственици са други дружества (34 %), семейна собственост (25 %) и широката общественост (21 %), докато международните инвеститори държат само 8,5 %.

⁽⁴⁾ Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One? Jere R. Francis, University of Missouri-Columbia и Chrystelle Richard, Université Paris Dauphine и Ann Vanstraelen, Universiteit Antwerpen и Universiteit Maastricht.

В проучването се констатира, че използването на услугите на одитори от „Голямата четворка“ нараства най-вече, когато структурата на собствеността е по-слабо концентрирана в ръцете на един единствен голям акционер и включва повече международни и публични инвеститори. При голям дял на семейната собственост по-рядко се използват услугите на одитори от „Голямата четворка“. Освен това вероятността одитът да бъде извършен от дружество от „Голямата четворка“ нараства с увеличаване на институционалната собственост (банки и пенсионни фондове). Важно е да се отбележи също, че има признаци, че някои от тези характеристики на собствеността са свързани с ангажирането по-скоро на двама, а не само на един одитор от „Голямата четворка“.

Като се има предвид тази връзка между собствеността и одита, посочените данни показват, че няма основание за заключението, че само законодателната рамка е определяща за структурата на пазара на одитни услуги във Франция. В тази връзка е редно да се отбележи, че френското законодателство не задължава „малко“ дружество да се сдружава с „голямо“ в рамките на съвместен одит, противно на това, което предлага Комисията. Както признава Комисията, отговорите на този въпрос от допитването в рамките на Зелената книга са различни, по-специално относно това дали съвместните одити биха дали по-точни резултати или биха увеличили бюрокрацията и разходите.

В отговор на въпроса, съвместният одит би увеличил участието на по-малки дружества на пазара за одитни услуги на големи компании. За да се разбере дали и в какъв срок това наистина ще намали концентрацията, ЕИСК отправя искане към Комисията да извърши задълбочена оценка на въздействието, преди да прави каквито и да е заключения по този въпрос. ЕИСК е на мнение, че конкурентното право може да предложи допълнителен начин за борба срещу олигопола.

29) Съгласни ли сте с въвеждането на задължителна ротация и нова състезателна процедура след определен период от време с оглед заздравяването на структурата на пазарите на одиторски услуги? Каква би трябвало да е продължителността на такъв период?

ЕИСК не подкрепя задължителната ротация. Що се отнася до задължителната тръжна процедура, за справка вж. отговора на въпрос 18.

30) Как следва да се преодолее възприетата идея за „Голямата четворка“?

ЕИСК подкрепя премахването на всякакви изкуствени пристрастия към дружествата от „Голямата четворка“, като например договорености между банките. Задължителното възлагане на поръчки за одит само на „Голямата четворка“ следва да бъде забранено. Комисията може да обмисля въвеждането на схема за сертифициране на следващите по ранг дружества за одит като компетентни да одитират големи компании.

31) Съгласни ли сте, че планове за действие при извънредни обстоятелства, включително индивидуалните планове за надлежното уреждане на ликвидацията, имат ключово значение за преодоляването на системния риск от срив на дадено дружество?

Нужно е да има планове за действие при извънредни ситуации както за дружествата за одит, така и за националните регулаторни органи. Дружествата за одит са международни мрежи. Най-добрата стратегия би била да се постави ударение върху предотвратяването на срив на ниво държава-членка, като едновременно се запази интегритета на останалата част от мрежата. Планове за реструктуриране при извънредни ситуации биха били основен елемент от всяка стратегия за предпазване. Ранното предупреждение за потенциални проблеми би улеснило изпълнението на планове за действие при извънредни ситуации.

32) Дали основните ползи от настъпилата през последните две десетилетия консолидация на големите одиторски дружества като глобално присъствие, синергии и т.н. са все още осезаеми? При какви условия би могло да се помисли за деконсолидация?

Както се посочва в отговора на въпрос 18, ЕИСК настоява всяка предвиждана мярка в тази област да бъде предмет на внимателна оценка на въздействието. Тъй като бъдещите азиатски суперсили разширяват влиянието си в цял свят, много е вероятно техните дружества за одит да последват своите клиенти. Всички разпоредени от правителствата действия за налагане на промени на пазара за одитни услуги би следвало да се планират в 20-годишна времева рамка. Освен това трябва сериозно да се вземе предвид потенциалното въздействие на закона в посока на нежелани последици.

Трудно е да се представим деконсолидация, но важното тук е да се прилага законът за конкуренцията на одиторския пазар. ЕИСК би приветствал позоваване на органите за защита на конкуренцията в държавите-членки, като се започне от Германия, Нидерландия и Обединеното кралство. Органите за защита на конкуренцията следва също така внимателно да проучват всички предложения за придобивания от страна на дружества от „Голямата четворка“.

3.6 Създаване на европейски пазар

33) Какъв е според Вас най-добрият начин за засилване на трансграничното движение на заетите в одиторския бранш?

Отправна точка следва да бъде хармонизирането на разпоредбите и приложимите закони. Въвеждането на МОС също би помогнало. Данъчното, законовото и езиковото многообразие в 27-те държави-членки несъмнено също е препятствие пред пълната трансгранична мобилност.

34) Съгласни ли сте с идеята за максимално хармонизиране, съчетано с единен европейски паспорт за одиторите и одиторските дружества? Трябва ли това да е валидно и за по-малките дружества?

Да, но не бива да подценяваме трудностите в това отношение. Може да се помисли за Европейски одиторски паспорт във връзка със задължителните финансови отчети в съответствие с МСФО. Ето защо решението кой одитор или кой задължителен одитор би могъл да получи такъв паспорт, следва да се основава на това дали одиторската практика обхваща или ще обхваща одити на финансови отчети по МСФО.

3.7 *Опростяване: Малки и средни предприятия и практики в областта на одита*

35) Бихте ли подкрепили по-ограничена одитна услуга (т.нар. „ограничен одит“ или „задължителен преглед“) за финансовите отчети на МСП, която да замени задължителния одит? Трябва ли такава услуга да зависи от това дали отчетите са били изготвени от (вътрешен или външен) счетоводител с подходяща квалификация?

МСП могат да имат всякакви форми и размери. Ако има външни инвестиции и/или важни банкови кредити и/или големи клиенти и доставчици, загрижени за интегритета на своите вериги за създаване на стойност, е трудно да се предвидят много ограничения. Назначаването на експерт-счетоводител би могло да бъде адекватно решение за самофинансиращо се микропредприятие.

36) Ако на одиторските дружества бъде забранено да предоставят несвързани с одита услуги, трябва ли да бъде предвидена дерогация при определени условия, когато клиентите им са МСП?

Да, но въпросът за забраната не е поставян.

37) Трябва ли към „ограничения одит“ или „задължителния преглед“ да се прилагат по-малко строги правила за контрол на качеството и надзор от страна на регулаторните органи в областта на одита? Можете ли да посочите практически примери за функционирането на такава услуга?

Вижте въпрос 35. Малките дружества във всички случаи са предмет на маломашабен, опростен одит.

3.8 *Международно сътрудничество*

38) Какви мерки, приети в рамките на международното сътрудничество, биха засилили според Вас качеството на надзора върху глобалните участници на пазара на одиторски услуги?

Ангажиране в рамките на G-20 и на Съвета за финансова стабилност, но като начало най-важната мярка би била сътрудничеството на равнище G8, с особен акцент върху тесните връзки с регулаторните органи на САЩ.

Брюксел, 16 юни 2011 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, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка — Рамка на ЕС за управление на кризи във финансовия сектор“

COM(2010) 579 окончателен

(2011/C 248/17)

Докладчик: **г-жа РУСЕНОВА**

На 20 октомври 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, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка - Рамка на ЕС за управление на кризи във финансовия сектор“

COM (2010) 579 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 132 гласа „за“, 13 гласа „против“ и 20 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК споделя тревогата на Комисията, че подкрепата за проблемни финансови институции за сметка на публичните финанси и равните условия на конкуренция на вътрешния пазар вече не е приемлива, и подкрепя по принцип предложената всеобхватна рамка на ЕС. Прилагането ѝ ще изисква както националните органи, така и банките да вложат допълнителни средства, професионални умения и човешки ресурси, в съчетание с реформи на законодателните рамки и режими в държавите-членки. ЕИСК се надява, че при вземането под внимание на резултатите от общественото допитване Комисията ще извърши задълбочена **оценка на въздействието на необходимите разходи, човешки ресурси и законодателни реформи**. Реалистичното предложение следва да се придружава от **график за наемане на човешки ресурси**, като се отчетят обстоятелствата, че те може и да не са непосредствено налични на пазара.

1.2 Комитетът препоръчва цялостен подход и насърчава Комисията да направи оценка на кумулативното въздействие на рамката за управление на кризи заедно с въздействието на всички нововъведени регулаторни изисквания, данъци за финансовия сектор и банкови налози, върху способността на банките да предоставят кредити на домакинствата и на предприятията при разумни лихвени проценти, без да застрашават икономическия растеж и създаването на работни места ⁽¹⁾.

1.3 ЕИСК препоръчва Комисията да предвиди подходящи мерки за постигане на координация между избрания оздравителен орган, централната банка и министерството на

финансите (когато нито един от последните два органа не е избран за оздравителен орган в държавата-членка), преди да предприеме оздравителна операция. За да се предпази секторът от възможна „зараза“ и от криза на доверието, такава координация би била от съществено значение в случаите на преобразуване на големи и имащи системно значение институции, както и в случаите на едновременно преобразуване на няколко институции.

1.4 В допълнение към предложението стрес тест, който ще се провежда от надзорните органи в контекста на подготвителните и превантивните мерки, ЕИСК предлага Комисията да направи задължителни за **всички държави-членки** програмите на МВФ/Световната банка за оценка на финансовия сектор (ПОФС), съгласно предложението в Доклада „De Larosière“ ⁽²⁾. В провежданите в рамките на ПОФС анализ и стрес тест се прави връзка между макроикономическото развитие и дисбалансите в държавите-членки, от една страна, и тяхната макрофинансова стабилност и пруденциални рискове на микроравнище, от друга, което ги превръща в полезни и изключително подходящи аналитични инструменти за надзорните органи.

1.5 ЕИСК приветства предложението на Комисията за прехвърляемост на активите като превантивна мярка, но предупреждава, че предоставянето на финансова подкрепа на други групи не следва да се налага от надзорните органи, а да остане доброволно, и че равнопоставеното третиране както на държавите-членки по произход, така и на приемашите държави-членки е от решаващо значение за запазването на

⁽¹⁾ Вж. също така ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 16, където обсъдихме в подробности разходите, свързани с рамката за управление на кризи, и по-специално фондовете за преобразуване на проблемни банки (ФПБ), както и тяхното въздействие върху финансовия сектор и икономиката в по-общ план.

⁽²⁾ Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС, председателствана от Jacques de Larosière, Доклад, 25 февруари 2009 г., Брюксел, стр. 64.

финансовата стабилност. Групова финансова подкрепа следва да се оказва само в съответствие с групово финансово споразумение и при условие че бъдат изпълнени следните условия:

- главното условие следва да предвижда, че финансова подкрепа може да се отпуска единствено ако предоставящият я орган отговаря и ще продължи да отговаря във всеки един момент и при всякакви обстоятелства на пруденциалните изисквания на Директива 2006/48/ЕО или на други, имащи по-голяма тежест от тях, национални капиталови изисквания в страната на прехвърлителя. ЕИСК препоръчва това условие да се съблюдава от всички надзорни органи и посредници, включително Европейския банков орган (ЕБО), в случай на разногласия между членовете на колегиума;
- освен това ЕИСК смята, че като предпазна мярка за макрофинансовата стабилност в страната на прехвърлителя надзорният орган на прехвърлителя следва да разполага с правомощия да забранява или ограничава прехвърляне на активи по споразумение за групово финансова подкрепа, ако то застрашава ликвидността, платежоспособността и финансовата стабилност на прехвърлителя, както и финансовия сектор на неговата страна.

1.6. Назначаването на временен управител е сигнал, че банката изпитва затруднения, което може да разклати доверието на вложителите и да предизвика изтегляне на средствата им от банките. Назначаването на временни управители в няколко институции през един и същ период от време може да причини сериозна дестабилизация; затова следва да бъдат въведени допълнителни предпазни мерки, за да се защитят засегнатите банки и секторът като цяло от възможна верижна дестабилизация и криза на доверие.

1.7. ЕИСК препоръчва Комисията да направи оценка на въздействието на инструментите за спасяване на банките от кредиторите (bail-in) върху банковия сектор и финансовите пазари, както и да извърши анализ на приложимостта и на разходите и ползите на този вид инструменти от гледна точка на трансграничните им последици, конкурентоспособност и прозрачност.

1.8. В отговор на затягането на регулаторния режим и на въвеждането на допълнителни мерки и инструменти за управление на кризи, паралелната банкова система може да се доразвие в значителна степен. Комисията следва да се убеди, че регулаторите и надзорниците ще са в състояние да ограничат рисковете от „зараза“ до банките, идващи извън банковия сектор. Представителите на паралелните банки също така следва да са обект на по-строги регулаторни стандарти и би следвало да имат способността да поемат загуби.

2. Въведение

2.1. По време на финансовата криза правителствата не позволиха на банките и на други финансови институции от системно значение да фалират. Бяха приети най-разнообразни мерки: в някои случаи банките се нуждаеха от вливане на капитал при огромни разходи за публичните финанси (с надеждата те да бъдат възстановени в бъдеще), а в други имаха нужда от подкрепа за ликвидността и/или гаранции за пасивите си. Във всички случаи това предизвика напрежение на финансовите пазари и значителни нарушения на равните условия на вътрешния пазар и в световен мащаб.

2.2. В отговор на вече съществуващия консенсус, че това не бива никога да се повтаря, Комисията прие няколко съобщения, свързани с управлението на кризи и оздравяването на финансови институции. В първото съобщение, публикувано през октомври 2009 г. ⁽³⁾, се разглеждат необходимите промени за постигане на ефективно управление на кризи и оздравяване или организирано прекратяване на дейността на проблемна трансгранична банка. В публикуваното през май 2010 г. ⁽⁴⁾ второ съобщение се разглеждат възможностите за финансиране на преобразуването на проблемни банки по начин, който да сведе до минимум моралния риск и да защити публичните средства ⁽⁵⁾. Със Съобщение COM(2010)579 окончателен се създава всеобхватна рамка на ЕС за проблемни банки и банки във фалит и се очертават политическите насоки, които Комисията възнамерява да следва. През декември 2010 г. беше инициирана обществена консултация относно техническите подробности на планираната законодателна рамка.

2.3. Комисията възнамерява да продължи да работи за постепенно въвеждане на режим на ЕС за управление на кризи. **Като първа стъпка** Комисията възнамеряваше да приеме преди лятото на 2011 г. законодателно предложение за хармонизиран режим на ЕС за предотвратяване на кризи и възстановяване и преобразуване на банки, което да включва общ набор от инструменти за преобразуване и засилване на сътрудничеството между националните органи при трансгранични фалити на банки. **Като втора стъпка**, Комисията ще разгледа необходимостта от по-нататъшно хармонизиране на режимите за несъстоятелността на банките. Последната, **трета стъпка** ще включва създаването до 2014 г. на интегриран режим за преобразуване, който вероятно ще се основава на единен европейски оздравителен орган.

3. Бележки

3.1. Обхват и цели

3.1.1. В съобщението на Комисията се предлага рамка за управление на кризи за **„всички кредитни институции и някои инвестиционни дружества, независимо дали тяхната дейност е трансгранична или местна (...) независимо от техния тип и размер, и по-специално институциите със системно значение“**. В бележка под линия Комисията обяснява, че **целта на нейната политика е „да бъде обхваната тази категория инвестиционни дружества, чийто фалит би могъл да дестабилизира цялата система, и [че] обмисля вариантите за нейното определяне“**. Всъщност в много части от съобщението се говори не само за кредитните институции, но и за инвестиционните дружества, без да се дава ясно определение на тази категория. ЕИСК очаква Комисията да определи ясно категориите **инвестиционни дружества и инвестиционни фондове** с потенциално системно въздействие, като вземе под внимание резултатите от започналата през декември 2010 г. публична консултация. Комитетът насърчава Комисията да оцени също дали инструментите и правомощията за преобразуване, предложени в COM(2010) 579 окончателен, биха били достатъчни за подходящо решаване на всички конкретни проблеми, свързани с фалита на инвестиционно дружество и инвестиционен фонд.

⁽³⁾ COM(2009)561.

⁽⁴⁾ COM(2010)254.

⁽⁵⁾ Вж.: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/ind_ex_en.htm.

3.1.2 Рамката за превенция, управление на кризи и преобразуване се основава на седем принципа и цели, като се очаква те да гарантират, че банките в затруднение ще излизат от пазара без да застрашават финансовата стабилност. ЕИСК подкрепя по-голямата част от тях, но по четвъртия и по последния са необходими някои бележки и разяснения:

— подкрепяме мнението на Комисията относно значението на намаляването на моралния риск чрез осигуряване на справедливо и подходящо разпределение на загубите от преобразуване на банката между акционерите и кредиторите, но само ако тяхното третиране отразява **техния ранг и е сходно с това, което биха получили, ако банката прекрати дейността си**. В този процес кредиторите обикновено биват третирани по различен начин от акционерите. Предложението за разпределяне на загубите както между акционерите, така и между кредиторите може да породи определени тревоги от правно естество и се нуждае от по-нататъшно разясняване по отношение на пропорционалното разпределение на загубите и критериите за включване на кредиторите сред вносителите: кога и в каква степен? Принципът за разпределение на загубите между акционерите определено е правилен, но поражда някои тревоги във връзка с това, кога се очаква кредиторите да споделят загубите, без да се изяснява идеята. Кога от конкретния кредитор ще се изисква да поеме загуби и в каква степен? Необходимо ли е да обмислим разграничаване между „виновни“ или „неразумни“ кредитори и останалите? Също така, на какво основание и при какви обстоятелства загубите ще се покриват от целия банков сектор?

— по последното тире: съгласни сме, че е необходимо да се избягват още по-тежки кризи, но да се твърди, че една от целите на предложената рамка е „ограничаване на нарушенията на конкуренцията“ е просто привидно придържане към принципа, тъй като фактът, че една проблемна или — още по-лошо — почти фалирала институция се нуждае от помощ за сметка на трети страни, сам по себе си представлява нарушение на конкуренцията.

3.1.3 В отговор на затягането на регулаторния режим и на въвеждането на допълнителни мерки и инструменти за управление на кризи, паралелната банкова система може да се доразвие в значителна степен. ЕИСК препоръчва регулаторните и надзорните органи да се опитат да ограничат рисковете от „зараза“ до банките, идващи извън банковия сектор и да позволят на паралелните банки да поемат загуби и да бъдат обект на по-строги регулаторни стандарти.

3.2 Основни елементи на рамката

3.2.1 По своята същност очертаната от Комисията рамка е правилна и ЕИСК одобрява предложените три категории мерки:

- i. подготвителни и превантивни;
- ii. ранна интервенция от страна на надзорните органи, и
- iii. преобразуване.

Прилагането на тази рамка далеч няма да бъде просто и ЕИСК приветства намерението да се осигури постепенен и плавен

преход от съществуващите национални разпоредби към предложената рамка. Многобройните инициативи, предлагани от някои национални органи, както и различните национални законодателства по отношение на имуществените права, несъстоятелността, административната и наказателната отговорност на администраторите, създават много пречки пред бързия переход към очертаната рамка. Комитетът изразява надеждата, че с „широкия набор от възможности“ няма да се злоупотребява при политически, икономически и социални извънредни ситуации, а ще бъде използван за осигуряване на гъвкавост при приспособяването на националните норми към европейското законодателство и за насърчване на ефективна координация и сътрудничество в трансграничното управление на кризи и преобразуването на всички видове кредитни институции, независимо от техния размер и взаимната им свързаност.

3.2.2 Органи, отговорни за управлението на кризи

В съобщението на Комисията изрично се посочва, че правомощията в областта на ранната интервенция ще продължат да се упражняват от органите за пруденциален надзор съгласно Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ), докато по отношение на правомощията за оздравяване всяка държава-членка ще трябва да определи орган, който да ги упражнява. ЕИСК одобрява препоръката на Комисията оздравителният орган да бъде административен, а не съдебен, но е наясно с пречките и затрудненията пред осъществяването на тази препоръка. Комитетът очаква също така националните предварително финансирани фондове за преобразуване на банки (ФПБ), предложени в СОМ(2010)254 окончателен и СОМ(2010)579 окончателен, да имат дял в упражняването на правомощията за оздравяване, ако бъдат създадени в съответствие с изложените в посочените съобщения препоръки. Дори ако изборът на оздравителни органи бъде оставен на национално равнище, те следва да действат в съответствие с общи правила и принципи, установени с рамка на ЕС.

3.2.2.1 Освен това ЕИСК смята, че успешното изпълнение на оздравителна операция ще изисква добра координация между избрания оздравителен орган, централната банка и министерството на финансите, когато нито един от последните два органа не е избран за оздравителен орган на държавата-членка. Това е от съществено значение в случаите на преобразуване на големи и имащи системно значение институции, както и в случаите на едновременно преобразуване на няколко финансови институции.

3.2.3 Подготвителни и превантивни мерки

Всички предложени в този раздел мерки и инициативи са правилни по своя замисъл и несъмнено са необходими за осигуряване на ефективното прилагане на рамката на Комисията. Независимо от това има няколко въпроса, които не могат да бъдат пренебрегнати:

— колко ще струва тяхното прилагане и кой ще поеме разходите в крайна сметка?

— ще могат ли органите и финансовите институции да намерят професионалните ресурси, необходими за целите на предложените мерки?

— колко време ще бъде нужно за постигане на напълно действаща европейска система?

3.2.3.1 По-конкретно от надзорните органи се изисква: да въвеждат засилен надзор, да подлагат на оценка и да упражняват надзор върху планирането на дейностите по възстановяване и преобразуване, да приемат превантивни мерки (Раздел 3.2, СОМ (2010) 579 окончателен), да се намесват в дейностите по преобразуване на предприятия в сътрудничество с оздравителните органи, и др. На практика надзорните органи се превръщат в свърхуправители на институциите.

В допълнение към стандартните изисквания за отчетност, от финансовите институции се изисква да изготвят и да представят на органите **планове за възстановяване и оздравяване**, които следва да се **актуализират постоянно**. Освен това от държавите-членки се изисква да **създадат оздравителни органи** или да разширят задачите на съществуващите, така че те да включват и оздравяването на финансови институции.

3.2.3.1.1 Всички тези действия несъмнено са необходими с оглед на създаването на стабилни и сигурни финансови пазари; проблемът е в това да се определи **колко ще струва тяхното осъществяване** ⁽⁶⁾ и да се **гарантира, че както органите, така и финансовите институции ще могат да намерят достатъчно висококвалифицирани човешки ресурси**, готови да изпълняват новите задачи. Високите разходи, свързани с плана, могат да бъдат обосновани с важността на крайната цел, но недостигът на човешки ресурси може да се окаже голямо препятствие. Комисията си дава сметка за това и в своя консултативен документ прикани държавите-членки да направят оценка на разходите (включително човешките разходи), които има вероятност да възникнат при изпълнението на предложените дейности, свързани със засиления надзор и с плановете за възстановяване и оздравяване. **Едно реалистично предложение на Комисията следва да бъде придружено от оценка на въздействието на разходите и времева рамка за наемането на човешки ресурси**, като се има предвид, че тези човешки ресурси може да не са непосредствено налични на пазара.

3.2.3.2 В допълнение към предложението стрес тест, който ще се провежда от надзорните органи, ЕИСК предлага Комисията да направи задължителни за **всички държави-членки** програмите на МВФ/Световната банка за оценка на финансовия сектор (ПОФС) ⁽⁷⁾, съгласно предложението в Доклада „De Larosière“ ⁽⁸⁾. Понастоящем ПОФС е задължителна за 25 държави-членки на МВФ, от които само 11 са държави-членки на ЕС. При анализите и стрес тестовете в рамките на ПОФС се прави връзка между макроикономическото развитие и дисбалансите в държавите-членки, от една страна, и тяхната макрофинансова стабилност и пруденциални рискове на микроравнище, от друга, което ги превръща в полезни и изключително подходящи аналитични инструменти за надзорните органи.

3.2.3.3 ЕИСК приветства предложението на Комисията относно прехвърляемостта на активи като превантивна мярка в ситуации, когато субекти от дадена група

⁽⁶⁾ Относно финансирането на разходите вж. раздел 3.4 от СОМ(2010) 579 окончателен и Становище ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 16.

⁽⁷⁾ Вж. МВФ, Програма за оценка на финансовия сектор, 2011 г., www.imf.org.

⁽⁸⁾ Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС, председателствана от Jacques de Larosière, Доклад, 25 февруари 2009 г., Брюксел, стр. 64.

изпитват ликвидни затруднения. Комитетът изразява убеждението, че за да се запази бизнес моделът на дъщерните предприятия, оказването на финансова подкрепа на други групи от дружества следва да продължи да се прави на доброволен принцип, а не да се налага от надзорните органи. Въпреки това, за да се предотврати разпространяването на проблеми с ликвидността, Комитетът препоръчва Комисията внимателно да конкретизира обстоятелствата и условията, при които е възможно прехвърляне на активи, и подчертава, че равнопоставеното третиране на всички държави-членки – както държавите по произход, така и приемащите държави – е от решаващо значение за избягването на „зараза“ и запазването на финансова стабилност.

3.2.3.3.1 Групова финансова подкрепа следва да се оказва само в съответствие с групово финансово споразумение и при условие че бъдат изпълнени определени условия за капитал и ликвидност. Основното условие следва да предвижда, че финансовата подкрепа може да се отпуска единствено ако предоставящата я институция отговаря и ще продължи да отговаря във всеки един момент и при всякакви обстоятелства на пруденциалните изисквания на Директива 2006/48/ЕО или на други, имащи по-голяма тежест от тях, национални капиталови изисквания в страната на прехвърлителя. ЕИСК препоръчва това условие да се съблюдава от всички надзорни органи и посредници, включително Европейския банков орган (ЕБО) в случай на разногласия между членовете на колегиума, или ако не бъде постигнато съгласие. Освен това смятаме, че груповата финансова подкрепа следва да подлежи на одобрение от страна на надзорните органи, само след като са проведени **оценка на риска и стрес тест**, като **пазарът следва да бъде информиран** за случаите, в които се предоставя групово финансова подкрепа.

3.2.3.3.2 Като предпазна мярка за макрофинансовата стабилност в страната на прехвърлителя **надзорният орган на прехвърлителя** следва да разполага с правомощия да **забранява или ограничава прехвърляне на активи** в рамките на споразумение за групово финансова подкрепа, ако то застрашава ликвидността, платежоспособността и финансовата стабилност на прехвърлителя и неговата страна.

3.2.4 Критерии за задействане на ранна интервенция и на преобразуване

3.2.4.1 Цялата тази глава изглежда правилна и приемлива в общи линии. На надзорните органи се възлага трудната и деликатна задача да откриват не само обстоятелства, при които не се изпълняват изискванията на ДКИ, но и сигнали за възможна неспособност за изпълнение на тези изисквания. Това налага необходимостта от **усъвършенствани инструменти и професионални способности, както и заострено внимание към пазара**.

3.2.4.2 Задачите, свързани с **решенията** за интервенция, както и действията, описани в раздел 3.4, изискват висока степен на **субективна преценка**, която – колкото и добре и професионално да е обоснована – може да бъде оспорена в съда или по друг начин, от трети страни или дори от самата институция. За надзорните органи това означава отговорности и/или задължения, които те следва да бъдат подготвени да посрещнат. Няколко ясно определени количествени критерии за задействане може би биха помогнали на надзорните органи да вземат решения за ранна интервенция при по-малка зависимост от субективна преценка и риск от правна несигурност. По отношение на критериите за задействане на преобразуване Комитетът приветства идеите на Комисията и

признава необходимостта от съчетаване и балансиране по подходящ начин на количествени и качествени критерии за задействане. Препоръчваме също така Комисията да отдели специално внимание на критериите за задействане на преобразуването, които се очаква да сигнализират за настъпването на подходящия момент, в който ще започне прилагането на инструментите за спасяване на банките от кредиторите.

3.2.5 Ранна интервенция

Предвидените от Комисията мерки изглеждат правилни и приемливи, но назначаването на **временен управител** изисква внимание. В правни проучвания, проведени на по-ранен етап, се изтъква, че в различни държави-членки понятието „ранна интервенция“ има различни значения, и че правомощията на надзорните органи да назначават временен управител също могат да се различават. В някои държави-членки националното законодателство **може да позволява** назначаването на временни управители и да изисква **само минимални изменения**. В редица държави-членки правното основание за назначаване на временни управители съществува благодарение на разпоредби за задействане на мерки за ранна интервенция, когато дадена банка е неспособна да изпълнява капиталовите изисквания. В други държави-членки **националното законодателство в областта на дружественото право може да забранява** назначаването на временен управител от орган, различен от управителния съвет или общото събрание на дружеството, и съществуващото законодателство може да бъде променено или изменено единствено чрез **нов закон**.

3.2.5.1 По отношение на **отговорността** Комисията посочва, че назначаването на временен управител не следва да означава предоставяне на държавна гаранция или **възлагане на отговорности на надзорните органи**. От чисто правна гледна точка това едва ли може да бъде прието: общият принцип е, че който взема решение или предприема действие, носи отговорност за последствията от това. Всяко изключение от този принцип, което не е подкрепено със закон, вероятно ще бъде оспорено в съда.

3.2.5.2 ЕИСК препоръчва да е възможно да се назначава временен управител, въз основа на ясно определен критерий за задействане, когато надзорният орган, упражняващ правомощията, **предвидени в член 136 от Директивата за капиталовите изисквания**, е убеден, че ръководството на кредитната институция **не желае или не е в състояние** да предприеме необходимите мерки. Комитетът изразява убеждението, че за да е правно обвързващо решението за назначаване на временен управител при групово третиране, то следва да се взема от консолидиращия надзорен орган, но в **консултация и в тясна координация с надзорните органи на приемащата държава**.

3.2.5.3 Назначаването на временен управител е сигнал, че банката преживява затруднения, което може да подкопае доверието на вложителите и да ги накара масово да изтеглят вложенията си. ЕИСК изразява тревога, че назначаването на временни управители в няколко институции през един и същ период от време може да причини сериозна дестабилизация; затова следва да бъдат въведени допълнителни предпазни мерки, за да се защитят засегнатите банки и секторът като цяло от възможна „зараза“ и криза на доверие.

3.2.6 Преобразуване

3.2.6.1 Изложените в тази глава действия са добре замислени, но самата Комисия признава, че може да е необходима **реформа на законодателството относно банковата несъстоятелност**, както и че възнамерява да извърши проучване (стр. 8-9 от съобщението). Всъщност предложените действия в тяхната съвкупност могат да се разглеждат като **процедура, почти сходна с производството от несъстоятелност, протичаща паралелно, но отделно от обичайните процедури**. В повечето държави-членки вероятно ще има нужда от ново законодателство вместо от реформа.

3.2.6.2 Основната разлика между оздравяването и несъстоятелността е, че след преобразуване институцията или част от нея се запазва – факт, който оправдава методологичното ръководство и участие на надзорните и оздравителните органи в цялата процедура. **Тези органи обаче не разполагат със съдебни правомощия**, което усложнява възлагането на правомощия, запълнения и отговорности. Изглежда, че Комисията е наясно с този проблем: в текста относно гаранциите за контрагентите и пазарните споразумения се предвиждат разпоредби във връзка със **съдебния контрол**, „които предоставят на засегнатите страни съответните права да оспорват действията на органите и да търсят финансови компенсации“.

3.2.6.3 Това може да постави органите в деликатна и рискована ситуация: „засегната страна“, която желае да оспори решението на органите, би могла да потърси съдебна защита и съдът би могъл да **реши да блокира цялата процедура**. При действащите законодателства този риск съществува и има доста голяма вероятност да се случи; затова следва да бъде направено всичко възможно, за да се избегне възможността процедурите по **преобразуване да бъдат забавени или блокирани**. Тези процедури следва да бъдат своевременни и бързи, тъй като всяко забавяне или блокиране би могло да обезсмисли инициативите на органите и да предизвика отрицателна реакция на пазара. Несъмнено е необходима **промяна на законодателствата и съдебните процедури** в повечето държави-членки, но поради съществените различия в рамките по отношение на несъстоятелността и съдебните процедури на много от тях, необходимите промени ще бъдат значителни.

3.2.7 Преговаряне на дълга

ЕИСК приветства усилията на Комисията да анализира предизвикателствата, свързани с преобразуването на големи и сложни финансови институции (ГСФИ) и специфичните въпроси, свързани с инструмента за преговаряне на дълга. Комитетът насърчава Комисията да разработи рамка, при която този инструмент допринася ефективно за преобразуването на всички институции, обхванати от режима, включително ГСФИ, и подчертава значението на обща международна рамка. Надяваме се, че Комисията следователно ще разгледа споразумението на Базелския комитет финансовите институции със системно значение да имат капацитет за покриване на загуби, надхвърлящ минималните стандарти. Комитетът подчертава, че спасителните инструменти биха могли да бъдат признати за средство за повишаване на капацитета за покриване на загуби на финансовите институции, включително на тези със системно значение, и приветства тяхното прилагане като алтернатива на спасяването с публични средства. ЕИСК обаче изразява редица

опасения относно изготвянето и прилагането на инструментите за спасяване на банките от кредиторите и насърчава Комисията да ги проучи и третира с повишено внимание.

3.2.7.1 ЕИСК смята, че при определянето и упражняването на правомощията за преговаряне на дълга, обичайното подреждане на вземанията, установено чрез законодателството в областта на несъстоятелността, следва да се съблюдава във възможно най-голяма степен. Всяко отклонение от тази практика, при изключителни обстоятелства, следва да се установява и заявява предварително.

3.2.7.2 Комисията следва да гарантира функционирането на режима и избягването на верижни реакции в случаите, когато основните инвеститори в инструментите за спасяване от кредиторите на дадена банка са други банки, чиято търговска дейност е обвързана с нейната. Следва внимателно да се проучи степента на ефективност на инструментите за спасяване от кредиторите в периоди на системни кризи и въздействието, което може да окаже едновременното им активиране от много финансови институции, и следва да се предложат допълнителни мерки за избягване на евентуални сериозни проблеми.

3.2.7.3 Комисията следва да анализира внимателно потенциалното проциклично поведение и нестабилност на инструментите за спасяване от кредиторите в периоди на кризи, и следва да обмисли кога и в каква степен може да им се разчита при подобни обстоятелства.

3.2.7.4 ЕИСК очаква от Комисията да направи оценка на въздействието на различните инструменти, които могат да се използват за спасяване на банката от кредиторите, върху устойчивостта на банковия сектор и финансовите пазари като цяло.

3.3 Координация на трансграничното управление на кризи

3.3.1 Координирано преобразуване на банкови групи в ЕС

3.3.1.1 ЕИСК приветства загрижеността на Комисията за постигането на подходяща координация на трансграничното управление на кризи и призовава процедурите да осигуряват равнопоставено третиране на кредиторите и акционерите както в държавите-членки по произход, така и в приемащите държави-членки, защита срещу „зараза“ в период на криза и запазване на финансовата стабилност във всички държави-членки.

3.3.1.2 В раздел 4 Комисията правилно посочва, че в случай на фалит са необходими координирани действия, както и че „посочените в раздел 2 мерки ще гарантират, че **оздравителните органи разполагат с еднакви инструменти и правомощия**“. Подобно твърдение обаче сякаш противоречи на друго твърдение в началото на раздел 3, а именно, че „**мерките, прилагани в отделните случаи (...) не са предварително установени в рамката**“.

3.3.1.3 За координирани действия е необходимо общо желание за приемане на еднакви мерки - условие, което предвид опита от миналото трудно може да бъде изпълнено. Вярно е, че при съставянето на раздел 3 Комисията вероятно е имала предвид само национални казуси, докато раздел 4 се отнася до трансгранични кризи, при които правомощията се прехвърлят на европейските надзорни органи (ЕНО). Въпреки това бележката не е неоснователна: **ако всеки национален орган има свобода да избира** своите процедури, то процедурите, наложени от **ЕНО може да са различни** или да противоречат на националните. В такъв случай процедурите, отнасящи

се до националните клонове на чужда банка, биха могли да бъдат различни от процедурите, отнасящи се до кредиторите на национална банка. Това би могло да породи опасения относно **паритета на правата** на кредиторите, а вероятно и случаи на **сблъсък между правилата** на вътрешния пазар. Някои от тези въпроси са засегнати в подробности в консултативния документ и се надяваме, че консултативната ще спомогне за разрешаването на повечето от тях.

3.3.1.4 Осъзнаваме, че държавите-членки биха се противопоставили на предварително установени правила и че противоположната позиция може би не е реалистична, но да се оставя твърде голяма свобода на избор на националните органи би довело до трудности в случай на международна криза, засягаща цели групи. Преди приемането на национални правила вероятно ще бъде необходимо **съгласуване на някои основни аспекти** на процедурите (по възможност под егидата на ЕНО).

3.3.1.5 По отношение на **координационната рамка** Комисията обмисля две реформи: едната, основаваща се на **оздравителни колегии**, а втората – на **оздравителни органи на ниво група**. Втората реформа изглежда по-рационална, по-гъвкава и по-ефективна, тъй като **водещата роля ще имат оздравителните органи**, като Европейският банков орган (ЕБО) ще участва в качеството на наблюдател. Другата реформа, включваща разширяване на съществуващите надзорни колегии чрез добавяне на оздравителни органи, може да срещне трудности при вземането на бързи решения поради опасения, свързани с надзора и оздравяването.

3.3.1.6 **Голям повод за тревога: фактът, че схемите за преобразуване на групи няма да бъдат задължителни**. Националните органи, които не са съгласни със схемата, ще разполагат със свобода да предприемат „самостоятелни действия“, въпреки че от тях „ще се изисква“ да вземат предвид влиянието на техните решения върху други държави-членки, „да обосновават своите решения“ пред оздравителния колегиум и „да обсъждат“ съответните причини с другите членове на колегиума. Опитът от миналото отново дава основание за **отрицателна бележка**: когато националните интереси са изложени на риск, съществува много голяма вероятност всеки национален орган да защити тях пред всякакви други съображения. Предложената процедура е твърде тровава, отнема твърде много време и неприложима в случаите, когато националните органи ще трябва да действат незабавно. Да се очаква от националните органи да изчакват и да се въздържат от приемане на национални мерки, докато оздравителните органи на ниво група не вземат решение, е нереалистично, особено в случаите, когато дъщерните предприятия са твърде големи за местния пазар.

3.3.1.7 ЕИСК препоръчва Комисията да опрости процедурата, при която държавите-членки, които не са съгласни с предложения план, могат да изразяват мнението си.

3.4 Финансиране на преобразуването

ЕИСК вече изрази мнението си по тази тема в становището си, озаглавено „Фондове за преобразуване на проблемни банки“⁽⁹⁾. Комитетът би желал още веднъж да подчертае, че всеки

⁽⁹⁾ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 16.

проект на законодателна разпоредба в тази област следва да бъде придружен от задълбочен анализ и оценка на въздействието, в които да се отчита изцяло прилагането на банкови налози или данъци в някои държави-членки.

3.4.1 Фондове за преобразуване на проблемни банки и схеми за гарантиране на влоговете (СГВ)

В неотдавнашно свое становище ⁽¹⁰⁾ ЕИСК вече изрази мнението си относно фондовете за преобразуване на проблемни банки (ФПБ) и схемите за гарантиране на влоговете (СГВ).

3.4.2 Структура на фондовете за преобразуване на проблемни банки

3.4.2.1 Съществуват определени опасения по отношение на едно на пръв поглед безобидно заключително изречение: „...като **разходите, които са извън капацитета на фонда, ще бъдат възстановени впоследствие от банковия сектор**“. Да се иска от цялото професионално съсловие да покрива загубите на един от своите членове не е необичайна политика, но за да бъде направено това, условията следва да бъдат строго определени и да се предшества от задълбочен анализ на последствията. Необходимо е да има подходяща **правна основа**. Налагането на задължение за плащане на вноски във фонд чрез **регламент** е приета процедура, но ако загубите ще се покриват директно от трети страни, е необходим закон.

3.4.2.2 По отношение на **основата за вноските**, един приемлив хармонизиран подход би могъл да се основава на общата сума на пасивите след тяхната качествена оценка или на пасивите без гарантираните влогове. И тук обаче спънката е в гъвкавостта: всяка държава-членка ще има възможност да решава по различен начин, „ако това не води до нарушаване на принципите на вътрешния пазар“. Различните критерии водят до различни системи за плащане на вноските и до различни равнища на разходите за отделните национални отрасли: **неизбежният резултат от гъвкавостта е нарушение на пазара**.

3.4.2.3 Голям брой държави-членки вече са въвели данъци и **налози, чиито параметри (основа, ставка и обхват) се различават значително**. Във връзка с тези различия Комитетът би желал да подчертае значението на това **да се осигури подходяща координация в краткосрочен план чрез въвеждане на практически решения, включително двустранни споразумения, когато това е възможно**. В допълнение бихме желали да подчертаем още веднъж **важността в краткосрочен план в националните системи за налози да бъде внесена гъвкавост с оглед на осъществяваните промени в регулаторната среда и тенденциите за намиране на подходящо решение на равнище ЕС в средносрочен план**.

3.4.3 Размер на фондовете

ЕИСК вече разгледа по този въпрос в неотдавнашно свое становище ⁽¹¹⁾. В този случай също е необходима **количествена оценка на въздействието**, както и оценка на въздействието на по-нататъшното източване на средства от кредитоспособните ресурси във финансовия сектор, заедно с въздействията на ДКИ.

3.5 Следващи стъпки и бъдещи усилия

3.5.1 Следващи стъпки: координационна рамка

Националните закони в областта на несъстоятелността несъмнено ще трябва да бъдат изменени, така че да включат новите правила относно оздравяването, но по **какъв начин ще стане това и колко време ще отнеме остава неизвестно**. За да се измени един закон е необходимо участието на правителства и парламенти - обикновено продължителна процедура, която отнема още повече време, когато става дума за чувствителни въпроси. Преди да приеме нов регламент Комисията следва да се опита да избегне стълкновения с **установените** в някои държави-членки **принципи**.

3.5.2 Рамка в областта на несъстоятелността (средносрочен план)

Административната ликвидация не е непозната процедура, но в повечето държави-членки обикновено се осъществява от **ликвидатор, назначен от съда и под съдебен надзор**. Ликвидацията на банки, възложена на административни банкови органи и извършвана в рамките на техните правомощия, би означавала **прехвърляне на правомощия от съдебни към административни органи** - нещо, което може да влезе в противоречие с националните закони или дори с конституциите на някои държави.

3.5.3 Рамката на ЕС за управление на кризи, предложена от Комисията за финансовия сектор, се различава от подхода към управлението на кризи, приложен неотдавна в някои държави-членки по линия на програми, подкрепяни от ЕС/МВФ ⁽¹²⁾. Те предвиждат рекапитализиране на банките с публични средства, включително чрез финансиране от страна на ЕС/МВФ, което да продължи през следващите няколко години точно в момента, в който предстои в останалата част на ЕС да бъдат приложени новата европейска рамка за управление на кризи и фондовете за преобразуване на проблемни банки (ФОБ). ЕИСК очаква Комисията да предложи подходящи преходни мерки с реалистичен график, което да позволи на тези държави-членки да организират бърз, безпроблемен и пълен преход към предложените рамка на ЕС за управление на кризи и ФПБ, съвместим с необходимостта от избягване на отслабване на банковите им сектори.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка 9 под линията.

⁽¹¹⁾ Вж. бележка 9 под линията.

⁽¹²⁾ Под рубриката „Доклади за страната“, вж. докладите за Гърция (№ 1168) и Ирландия (№ 10366 и № 1147).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно по-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“

COM(2010) 716 окончателен

(2011/C 248/18)

Докладчик: г-н **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

На 8 декември 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, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно по-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“

COM(2010) 716 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 105 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства въвеждането на наднационална система от действително ефикасни, съразмерни и възпиращи наказания, като подкрепя подхода на Комисията, изложен в Съобщението, за гарантиране на минимални общи стандарти, които държавите-членки следва да спазват при установяването на административни наказания за нарушения на разпоредбите за финансовите услуги.

1.2 Целта на подготвяната за приемане нормативна уредба е да улесни въвеждането на правни принципи, които вече се прилагат успешно от Европейския съюз, като принципа „замръсителят плаща“, който в конкретния случай се използва за налагане на съразмерни наказания за причинени щети и за пример в случаите на финансови нарушения, или политиката „за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер“, присъща на процедурите за разследване и противодействие на антиконкурентните практики, които тук придобиват особено значение поради изключителната роля, която служителите на финансовите институции могат да играят за сигнализиране на нарушения.

1.3 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че следва да се придаде по-широк смисъл на термина „наказание“, който включва както налаганите административни мерки, така и мерките за възстановяване на законността, конфискация, отнемане на правата на ръководители на предприятия, отменителни решения (като отнемане на лицензи) и имуществени наказания, периодични имуществени санкции и други, сходни на тях наказания.

1.4 ЕИСК приканва Комисията да анализира възможни пътища за блокиране на финансовите измами, които произхождат или са насочени към места от типа данъчен и финансов рай и включват капиталови движения, които могат да засегнат функционирането на вътрешния пазар.

1.5 Конфискацията на незаконно придобитите печалби и наказателните обезщетения следва да се разглеждат като

съпътстващи мерки към налаганото наказание, сумите от които, както вече многократно е заявявал ЕИСК ⁽¹⁾, трябва да бъдат внасяни във фонд за подпомагане на колективни иски, с цел да се улесни завеждането на колективни иски за обезщетение или компенсация от сдруженията на потребителите. За целта ЕИСК ⁽²⁾ напомня на Комисията, че по различни поводи се е произнасял относно необходимостта от приемане на хармонизирана наднационална нормативна уредба за колективните иски.

1.6 ЕИСК призовава Комисията да отчете необходимостта от това ЕС да сключва международни споразумения с трети страни с цел засилване на екстериториалното влияние на действащото законодателство в областта на финансовите санкции, за да се гарантира неговата ефективност и възпиращият му характер в случай на нарушения на разпоредбите, свързани с предоставянето на финансови услуги.

2. Въведение

2.1 Финансовата криза породила съмнения дали в целия Съюз винаги се спазват и прилагат както трябва разпоредбите за финансовите пазари. Неизпълнението на разпоредбите на ЕС в една държава-членка може да окаже значително влияние върху стабилността и функционирането на финансовата система на друга държава-членка.

2.2 Съветът по икономическите и финансовите въпроси (ЕКОФИН) поиска от Комисията и трите комитета на надзорните органи (Комитетът на европейските банкови надзорници – КЕБН, Комитетът на европейските надзорни органи в областта на застраховането и професионалните пенсии – КЕНООЗПП и Европейският комитет на регулаторите на ценни книжа – ЕКРЦК) да извършат междуетропелов анализ на съгласуваността, равностойността и действителното използване на наказателните правомощия на държавите-членки.

⁽¹⁾ ОВ С 162 от 25.6.2008 г., стр.1-19 и ОВ С 175 от 28.7.2009 г., стр.20-25.

⁽²⁾ ОВ С 324 от 30.12.2006 г., стр.1.

2.3 В международен план въвеждането на по-строги наказателни разпоредби е един от елементите на реформата на финансовия сектор, както става ясно от срещата на най-високо равнище, проведена във Вашингтон на 15 ноември 2008 г., между ръководителите на държавите от G-20. От друга страна, законът *Dodd-Frank* за реформа на Уолстрийт и защита на потребителите (юли 2010 г.) предвижда цялостна реформа на американската финансова система.

3. Съобщението

3.1 Въз основа на горепосочените проучвания и на обсъжданията, проведени с държавите-членки, Комисията публикува настоящото съобщение, в което представя аспектите, които могат да бъдат подобрени и предлага действия от страна на ЕС за по-голямо сближаване на наказателните разпоредби и за повишаване на ефективността им. Във финансовия сектор ефективните наказателни разпоредби са ключов елемент на надзора, който би трябвало да гарантира солидни финансови пазари и защита на потребителите и инвеститорите.

3.2 За да осигуряват цялостно спазване на законодателството на ЕС, наказанията следва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. Наказанията са смятани за ефективни, когато могат да осигуряват спазването на законодателството на ЕС, съразмерни – когато подобавашо отразяват тежестта на нарушението и не надхвърлят необходимото за постигането на преследваната цел, и възпиращи – когато са достатъчно тежки, за да възпират нарушителите от повтаряне на същото нарушение и съответно потенциалните нарушители – от извършване на такива нарушения.

3.3 При действащата законодателна уредба държавите-членки имат голяма свобода да избират и налагат наказания на национално равнище. Следва обаче да се потърси баланс между тази свобода и необходимостта от ефективно и съгласувано прилагане на европейското законодателство.

3.4 Действащите европейски директиви и регламенти във финансовия сектор съдържат четири групи разпоредби относно наказанията:

- координация на правомощията за налагане на наказания между няколко държави-членки;
- задължение за държавите-членки да предвиждат целесъобразни административни наказания и мерки, и да гарантират, че са ефективни, съразмерни и възпиращи. Обикновено не се разграничават правомощията за разследване, за предотвратяване и за принуда;
- друга група разпоредби се отнася до наказанията за конкретни нарушения;
- четвъртата група предвижда, че властите трябва да публикуват мерките и наказанията при определени условия.

3.5 Прегледът на наказателните разпоредби показва съществуването на различия между държавите-членки. Тези различия се дължат на много фактори, сред които са разликите в националните правни системи, в конституционните изисквания, във функционирането на националните администрации и в ролята на съдилищата (административни или наказателни).

3.6 Комисията е установила следните различия и недостатъци на националните наказателни разпоредби:

- някои компетентни органи не разполагат с важни категории правомощия за налагане на наказания за определени нарушения,
- размерите на имуществените административни наказания (глоби) се различават много в отделните държави-членки, а в някои от тях са твърде ниски,
- съществуват различия в характера на санкциите (административноправни или наказателноправни), предвидени в националното законодателство,
- степента на налагане на наказания се различава в отделните държави-членки.

3.7 Комисията смята, че различията в основни аспекти на наказателните разпоредби може да доведат до неспазване на разпоредбите на ЕС за финансовите услуги, да застрашат сериозно защитата на потребителите и целостта на пазара, да доведат до нарушение на конкуренцията на вътрешния пазар, да окажат отрицателно влияние върху финансовия надзор и, в крайна сметка, да застрашат доверието във финансовия сектор.

3.8 Комисията е на мнение, че по-нататъшното сближаване и засилване на наказателните разпоредби са жизнено необходими за преодоляване риска от неправилно функциониране на финансовите пазари. Ето защо предлага да бъдат установени минимални общи стандарти с цел минимално сближаване на националните наказателни разпоредби, които да обхвалят:

- подходящи видове административни наказания за неспазване на основни норми,
- публикуване на информация за наказанията,
- достатъчно високи размери на административните глоби,
- предвиждане на наказания както за физическите лица, така и за финансовите институции,
- критерии, които следва да бъдат отчитани при налагането на наказания,
- възможно предвиждане на углавни наказания за най-тежките нарушения,
- подходящи механизми за ефективно налагане на наказания.

4. Общи бележки

4.1 Оценка на ЕИСК

4.1.1 Комитетът приветства съобщението на Комисията, в което като цяло се насърчава изготвянето на по-ефективна наднационална законодателна уредба за преследване на нарушенията, извършвани от финансовите оператори и институции, в контекста на предефиниране на международните правила за капиталовия пазар.

4.1.2 Съобщението всъщност отразява духа на консолидираните политически позиции, постигнати в рамките на Г-20 (по-специално) на срещите на най-високо равнище във Вашингтон (2008 г.), Лондон (2009 г.) и Сеул (2010 г.), и на самите позиции на ЕС, съгласувани на най-високо институционално равнище (напр. създаването на органите за финансов надзор, изменението на Директивата за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ), споразумението за високорисковите фондове „Hedge Funds“ и др.).

4.2 Принцип на субсидиарност

4.2.1 В съобщението, в съответствие с принципа на субсидиарност, се подчертава главната отговорност на националните органи, които координирано и цялостно трябва да следят за съгласуваното прилагане на действащото законодателство и на бъдещата нормативна уредба за налагане на наказания за нарушения в сектора на финансовите услуги. Документът се ограничава всъщност до наказанията, които са от компетентността на тези органи.

4.2.2 Възможни са обаче „вътрешноевропейски“ нарушения, при които извършителите действат в различни държави от Съюза и действията им оказват последствия за целия единен пазар. В такъв случай е необходимо:

- да бъдат изяснени правомощията за образуване на производство по налагане на наказания, с цел да се избегнат възможни „forum shoppings“, като начин за избор на национални органи, които не са много строги при прилагането на наказателните разпоредби,
- включително да се делегират правомощия и отговорности на други компетентни органи при наличието на определени условия,
- в определени случаи, по изключение, да се възлагат правомощия на европейските надзорни органи, в зависимост от естеството на въпроса.

4.2.3 Наднационалните действия се обосновават от необходимостта от сближаване на националните производства за налагане на административни или углавни наказания, които понастоящем или показват сериозни недостатъци или празноти, поради които приравняването им е невъзможно, или се прилагат с напълно различни критерии. Всяка държава-членка ще избере сама наказателно или административното производство, но при спазване на принципите на равностойност и ефективност, в съответствие със съдебната практика на Европейския съд.

4.2.4 Наред със спазването на изискването за разпределяне на отговорностите между администрации и съдилища, обсъжданата нормативна уредба цели да улесни въвеждането на правни принципи, които вече се прилагат успешно от ЕС, като принципа „замърсителят плаща“, в конкретния случай използван за налагане на съразмерни наказания за причинени щети и като пример за санкциониране на финансовите нарушения, или политиката за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, характерна за процедурите за разследване и противодействие на антиконкурентните практики, които тук придобиват особено значение поради изключителната роля, която служителите на финансовите институции могат да играят за сигнализиране на нарушения.

4.2.5 Със сигурност строгостта на налаганите на нарушителите административни или углавни наказания, които във

всички случаи трябва да имат възпиращо действие, за да предотвратят извършването на недопустими за едно демократично общество престъпления, трябва да бъде съвместима с едно по-благоприятно отношение, което се изразява в значително намаляване или премахване на наказанията за лицата, които съдействат за разкриването или изясняването на деяния, квалифицирани като престъпления.

4.2.6 ЕИСК е на мнение, че разкриването или сигнализирането за нарушения, по смисъла на *Dodd Frank Act* на САЩ, може да бъде добро средство за оздравяване на вътрешния пазар на финансовите услуги, за подобряване на неговото функциониране чрез въвеждане на система за финансово и друго стимулиране на лицата, които съобщават на органите за финансов надзор за неспазване на законодателството, което регламентира финансовите услуги.

4.2.7 За целта трябва да се отстранят определени законодателни пречки, все още съществуващи в някои държави-членки, които могат да възпрепятстват споменатите действия въз основа на запазването на предполагаеми фирмени тайни и други бариери, свързани с поверителността, и които могат да нанесат вреда на лицата, които сигнализират за тях, като във всички случаи следва да се гарантира закрилата на служителите чрез програми за защита на техния интерес.

4.2.8 В този смисъл действащата директива срещу прането на пари вече предвижда такова благоприятно отношение за служителите на финансовите институции, които сигнализират за подозрителни операции, както и защита срещу евентуални репресивни действия от трудов или друг характер.

4.3 Пропуски в съобщението

4.3.1 При прегледа на съобщението обаче може да се констатира, че разглежданите от Комисията нарушения се отнасят най-общо до действия на частни лица, физически или юридически лица, които подлежат на административно или углавно преследване. В този смисъл не се предвиждат наказания за умишлени действия или бездействия на публичните органи, по-специално на органите с регулаторни и надзорни правомощия по отношение на финансовите пазари, чието неправилно функциониране може да причини сериозни вреди на вътрешния пазар и на интересите на потребителите.

4.3.2 Такъв е случаят, например, с необходимото премахване на т.нар. „невидими бариери“, които са били и продължават да бъдат непреодолима пречка за упражняване на основните икономически свободи (напр. прекомерното използване на дискреционни правомощия при определяне на пригодността на управителите на дадена кредитна⁽³⁾ или застрахователна институция, или решението за несъвместимост на „квалифицираните акционери“ на капитала в дадена финансова институция⁽⁴⁾, и др.).

4.3.3 По подобен начин би трябвало да се предвидят вътрешни разпоредби в държавите-членки, ако все още не съществуват, за ясно определяне на отговорността на управителите на онези финансови институции, които, поради системния им характер, има голяма вероятност да причинят неизчислими вреди на стабилността на финансовите пазари и на потребителите в резултат на неблагоприятно или недоброръчително управление.

⁽³⁾ Член 11 от Директива 2006/48/ЕО на ЕП и на Съвета от 14.6.2006 г., ОВ L 177 от 30.6.2006 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ Член 12 от Директива 2007/44/ЕО на ЕП и на Съвета от 5.9.2007 г., ОВ L 247 от 21.9.2007 г., стр. 1.

4.3.4 Изглежда най-малко несправедливо сега всеки служител на финансова институция, включително и на такава с незначими за пазара размери, да може да бъде тежко наказван за корупционни престъпления, измама или пране на пари, а да съществува възможност, както в някои държави-членки, управителите на тези институции, отговорни за вреди, произтичащи от финансови нарушения, да избягват съответните административни или утравни наказания. Може да се направи заключението, че корпоративното управление е било много слабо.

4.4 Реципрочност

4.4.1 В този смисъл съобщението следва една прекалено „евроцентристка“ перспектива, като се фокусира върху „вътрешноевропейски“ ситуации, без да анализира действията на финансовите институции от трети държави, които също могат да оказват влияние върху функционирането на вътрешния пазар предвид отвореността на капиталовите пазари и относителната лекота, с която тези институции оперират в режим на свободно установяване, чрез толерирани техники като „joint-ventures“ или „leap-frogging“.

4.4.2 Нещо повече, липсата на общ режим, улесняващ политика на „реципрочност“ с трети държави в сектора на финансовите услуги, налага необходимото изискване националните органи да предвидят не по-малко ефективни и строги механизми за надзор и налагане на наказания по отношение на финансови институции от трети държави.

4.4.3 ЕИСК приканва Комисията да анализира възможните пътища за блокиране на финансови измами, произхождащи или насочени към места от типа данъчен и финансов рай, включващи капиталови движения, които могат да засегнат функционирането на вътрешния пазар.

4.4.4 В тази връзка, Комитетът изразява загриженост, че Комисията не обръща достатъчно внимание на въпросите, свързани с наблюдението на нарушенията на финансовото законодателство в случаите, в които нарушенията са извършени на територията на трети страни или когато физически или юридически лица, установени във въпросните страни, са пряко или косвено отговорни за тях.

4.5 Във връзка с някои аспекти от технически характер следва да се отбележи:

4.5.1 ЕИСК споделя мнението на Комисията да се придаде по-широк смисъл на термина „наказания“, който включва както налаганите административни мерки, така и мерките за възстановяване на законността, конфискация, отнемане на правата на ръководителите на предприятия, анулиране на решения (като отнемане на лицензи) и имуществени наказания, принудителни глоби и други, сходни на тях наказания.

4.5.2 Всички производства по налагане на наказания трябва да се основават най-малко на принципите на законосъобразност, правна квалификация на деянията, виновност, неприлагане с обратна сила, „*reformatio in peius*“, презумпция за невинност, пропорционалност, прилагане на принципа „*non bis in idem*“,

давност на нарушението и прекратяване на производството, спиране на производството и възможност за обжалване като начин за получаване на ефективна правна защита.

4.5.3 Препоръчително е да се предвиди по-голямо въздействие на оповестяването пред обществеността на налаганите на нарушителите наказания, така че, освен логичното публикуване във вътрешните официални вестници и винаги в зависимост от тежестта на нарушенията, да може да се публикува информация за наказанията и в *Официален вестник на Европейския съюз* или в пресата или средствата за масово осведомяване като интернет портали, а разходите да бъдат поети от извършителя на нарушението.

4.6 Елементи на законодателния инструмент

4.6.1 ЕИСК е на мнение, че едно разяснение на вида на законодателния инструмент, който Комисията ще предложи своевременно за приемане, може да спомогне и да улесни осъществяването на тези цели, насочени към постигането на система за налагане на наказания, основана на принципите на ефективност, съразмерност и възпиращо действие.

4.6.2 Въпреки че най-доброто решение би било приемането на регламент, за да няма възможност за никакви дискреционни решения по отношение на неговото прилагане, в настоящия етап от развитието на правото на Съюза, би могло да се окаже, че това не е подходящият инструмент.

4.6.3 ЕИСК смята за по-подходящо да се избере рамкова директива, въпреки че Комисията е на мнение, че би трябвало да се осъществи минимална хармонизация; в такъв случай залегналите в нея норми трябва да бъдат достатъчно ясни, с точни и безусловни мандати, за да имат пряко действие, в съответствие с установената практиката на Съда. Директивата би трябвало да съдържа много подробни разпоредби, за да се гарантира постигането на преследваните цели от общ интерес.

4.6.4 Във всички случаи, при налагането на икономически санкции би следвало винаги да се отчита принципът, че нарушителят не може да получава никаква облага от извършването на нарушението, и е необходимо да се въведат общи методи за изчисляване на размера на незаконно придобитата печалба, който трябва да се възстанови като допълнителна мярка към налаганата парична глоба.

4.6.5 Конфискацията на незаконно придобитите печалби и наказателните обезщетения следва да се разглеждат като съпътстващи мерки към налаганото наказание, сумите от които, както вече многократно е заявявал ЕИСК ⁽⁵⁾, трябва да бъдат внасяни във фонд за подпомагане на колективни иски, в съответствие с приоритетите на всяка държава-членка, с цел да се улесни завеждането на колективни иски за обезщетение от сдруженията на потребителите и други организации с легитимни интереси. За целта ЕИСК ⁽⁶⁾ напомня на Комисията необходимостта от приемане на хармонизирана наднационална нормативна уредба за колективните иски, за да се постигне високо равнище на защита на техните икономически интереси.

⁽⁵⁾ Вж. бележка под линия на стр. 1.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия на стр. 2.

4.6.6 Други фактори, които трябва да се вземат предвид при налагането на наказания, са личното положение на извършителя на нарушението, тежестта на нарушението, финансовата стабилност на извършителя на нарушението, степента на съдействие от негова страна, продължителността на нарушението, въздействието на нарушението върху правата и законните интереси на потребителите или върху други икономически субекти.

4.7 *Договорът от Лисабон и потребителите*

4.7.1 Накрая, въпреки че Комисията отчита в голяма степен позицията на потребителите на финансови услуги, като наред с други възможности посочва въвеждането във всички вътрешни правни системи на колективни искове за обезщетение, по отношение на които ЕИСК вече се е произнасял положително в различни становища, тя се ограничава до един пасивен подход към положението на потребителите, на основата на защитата и противодействието на измамни или престъпни практики.

4.7.2 В контекста на прилагането на Договора от Лисабон, който провъзгласява принципа на демокрация на участието като една от основните оси на демократичния живот в Съюза, би трябвало да се разчита на участието на потребителите и на техните най-представителни сдружения.

4.7.3 Обсъжданата бъдеща нормативна уредба за налагане на наказания би трябвало да съдържа норми, които да гарантират укрепването на сдруженията на потребителите в тази област. Наред с други механизми, би било целесъобразно да се предвиди създаването на постоянни канали за връзка между Европейския парламент, Комисията, ЕИСК и споменатите орга-

низации, както и да се гарантира общественото им финансиране за постигане на по-ефективно функциониране „*ex ante*“, при което да се сигнализира за евентуални ситуации на риск за стабилността на финансовите пазари и да се улесни изготвянето на правила, съответстващи на бързото развитие на пазарните продукти и практики и последиците за клиентите от налагането на санкции на финансовите субекти.

4.7.4 По такъв начин, наред с подхода, насочен към защита и противодействие при вреди, произтичащи от нарушения на нормите в сектора, би бил постигнал един превантивен подход по отношение на тези нарушения, който може да се окаже много по-ефикасен.

4.7.5 ЕИСК счита за важно създаването на Европейска агенция за защита на потребителите на финансови услуги и потвърждава ⁽⁷⁾ необходимостта от проучване на възможността за въвеждане в европейската правна система на орган, аналогичен на въведения в САЩ от *Dodd-Frank Act* (Bureau of Consumer Financial Protection).

4.7.6 Във връзка с това Комитетът предлага на Комисията да използва периода на подготовка на бъдещите предложения с цел да разработи или преразгледа проучванията относно най-добрите европейски практики по отношение на защитата на потребителите при предоставяне на финансови услуги, въз основа на които могат да бъдат създадени правни инструменти, гарантиращи високо ниво на защита за всички потребители на финансови услуги. Това високо ниво на защита на потребителите при предоставяне на финансови услуги е залегнало в разпоредба от Хартата на основните права, която се отнася за всички европейски институции.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(7) ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр.21.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — По-малко административни процедури за гражданите: насърчаване на свободното движение на официални документи и признаването на действието на актовете за гражданско състояние“

COM(2010) 747 окончателен

(2011/C 248/19)

Докладчик: г-н HERNÁNDEZ BATALLER

На 14 декември 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

„Зелена книга — По-малко административни процедури за гражданите: насърчаване на свободното движение на официални документи и признаването на действието на актовете за гражданско състояние“

COM(2010) 747 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Зелената книга на Комисията и признава необходимостта от улесняване на движението на официални документи в рамките на Европейския съюз, тъй като облекчава живота на европейските граждани и им помага да упражняват правата си по-ефективно, премахвайки съществуващите пречки.

1.2 Комитетът подкрепя инициативите на Комисията за насърчаване на свободното движение на официални документи, тъй като представляват мярка в подкрепа на европейското гражданство, като разширяват неговите икономически и социални права.

1.3 ЕИСК счита, че по отношение на актовете за гражданско състояние Комисията следва:

- да установи наднационален факултативен режим за европейско удостоверение за гражданско състояние;
- да инициира необходимата работа за хармонизиране на съгласителни норми; и
- успоредно с прилагането на предварителните мерки, посочени по-горе, да въведе взаимното признаване чрез определянето на минимални изисквания, на които трябва да отговарят актовете за гражданско състояние, и консенсус относно презумпцията им за валидност в рамките на ЕС, след като бъде установена законността на издаването им от съответния компетентен орган.

1.4 В тази връзка ЕИСК отправя искане към останалите компетентни органи и институции на ЕС без забавяне да подкрепят предложенията на Комисията в тази област, така че в рамките на възможното да се приемат наднационални норми през текущия законодателен период.

1.5 Следователно е допустимо да се настоява за повсеместното въвеждане на административни документи, издавани на стандартни и многоезичен формуляри, които могат да се основават на модели, използвани от МКГС, което наред с другите ползи, ще доведе до отпадане на задължението за превод на документа в приемащата страна.

2. Въведение

2.1 Административните формалности, които трябва да се изпълнят, за да могат да се използват официални документи извън държавата-членка, в която са били издадени, могат да означават за лицето значителна загуба на време и високи разходи, произтичащи по същество от необходимостта да бъде доказана автентичността или да се представи заверен превод на документите.

2.1.1 Една от трудностите произтича от изискването гражданите да представят на органите на друга държава-членка официални документи като доказателство за това, че могат да се възползват от дадено право, или за това, че спазват определено задължение. Тези документи могат да бъдат много разнообразни. Може да става въпрос за административни и нотариални документи, удостоверения за гражданско състояние, договори от различен вид и съдебни решения.

2.1.2 Във връзка с това традиционният метод за установяване автентичността на официални документи, предназначени за използване в чужбина, се нарича „легализация“ и според обичайната процедура се състои в легализация на документ от компетентните органи на държавата, която го е издала, а след това от посолството или консулството на страната, в която ще се използва. В опростения си вариант тази процедура се състои в поставянето на „апостил“, а именно издаването на удостоверение за автентичност от държавата, издала документа.

2.1.3 В рамките на Стокхолмската програма ⁽¹⁾ Европейският съвет приканва Комисията да продължи да работи в тази посока, за да се гарантира пълно упражняване на правото на свободно движение, като за тази цел в плана за действие на Стокхолмската програма са предвидени две законодателни предложения относно:

- свободното движение на документи чрез премахване на легализацията на използвани между държавите-членки документи, както и
- признаването на действието на някои документи за гражданско състояние, така че правният статут, предоставен в една държава-членка, да може да бъде признат със същите правни последици в друга държава-членка.

3. Зелена книга на Комисията

3.1 Комисията постави началото на обществена консултация по въпросите, свързани със свободното движение на официалните документи, и признаването на действието на удостоверенията за гражданско състояние.

3.2 Официални документи

3.2.1 Комисията възнамерява да постави началото на обсъждане относно всички официални документи, чието използване извън държавата, в която са издадени, поражда необходимост от административни процедури. Тези процедури са свързани с доказателства за автентичност или представяне на заверен превод. Общото между всички тези документи е, че служат за доказване на факти, установени от публичен орган.

3.2.2 Понастоящем административните процедури в държавите-членки на Съюза, свързани с официални документи, като например легализация и апостил, се характеризират с фрагментирана правна рамка, произтичаща от няколко източника:

- национални законодателства, които се различават значително помежду си;
- много на брой многостранни или двустранни международни конвенции, ратифицирани от различен и едновременно с това ограничен брой държави, които не са в състояние да осигурят решенията, необходими за свободното движение на европейските граждани;
- разпокъсано право на Съюза, в което се засягат само някои аспекти на въпросите, които възникват.

3.3 Възможни решения за улесняване на свободното движение на официални документи между държавите-членки:

3.3.1 Премахване на административните формалности:

Предлага се премахване на легализацията и апостила за всички официални документи с цел да се осигури тяхното свободно движение.

3.3.2 Сътрудничество между компетентните национални органи:

3.3.2.1 В случай на сериозни съмнения относно автентичността на документ или когато даден документ не съществува в друга държава-членка, компетентните национални органи могат да обменят необходимата информация и да намерят подходящи решения.

3.3.2.2 Порталът e-Justice може да информира гражданите за съществуването на актовете за гражданско състояние и техните правни последици или да се предвиди и възможността гражданите да подават заявления и да получават актове за гражданско състояние онлайн посредством защитена система.

3.3.3 Ограничаване на преводите на официални документи:

За справяне с исканията за превод и спестяване на разходи в много административни сектори може да се предвиди въвеждането на стандартни формуляри, които да се използват по избор, поне за най-често срещаните официални документи.

3.3.4 Европейско удостоверение за гражданско състояние:

Това европейско удостоверение за гражданско състояние ще съществува наред с актовете за гражданско състояние на държавите-членки и няма да е задължително, а ще се използва по желание. Форматът на удостоверението и данните в него ще бъдат уеднаквени благодарение на единен документ - европейско удостоверение.

3.4 Взаимно признаване на действието на актовете за гражданско състояние:

3.4.1 Актовете за гражданско състояние са записи, изготвени от официален орган, чрез които се установяват събития от живота на всеки гражданин, като например раждане или родство.

3.4.2 На всеки европейски граждани, който упражнява правото си на свободно движение, трябва да може да се гарантира приемственост и неизменност на неговото гражданско състояние. Правното положение, установено в акт за гражданско състояние, трябва да може да породи гражданско правни последици, свързани с това положение.

3.4.3 Възниква въпросът за необходимостта ЕС да предприеме действие за осигуряване на по-голяма правна сигурност за европейските граждани в областта на гражданското състояние и за премахване на пречките, които те срещат, когато поискат признаване в една държава-членка на правно положение, възникнало в друга държава-членка.

3.4.4 Мерките, приети от Съюза във вторичното право ⁽²⁾, за момента остават много тясно насочени и понастоящем не съществуват правила за признаването в една държава-членка на положения, свързани с гражданското състояние, които са възникнали в друга държава-членка. Освен това Европейският съюз не е компетентен да се намесва в материалното семейно право на държавите-членки, тъй като Договорът за функционирането на Европейския съюз не предвижда никакво правно основание за прилагане на такова решение.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 окончателен.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 2201/2003, член 21, параграф 2

3.4.5 За решаването на тези проблеми Комисията предлага три различни варианта, а именно:

3.4.5.1 Подпомагане на националните органи в търсенето на практически решения:

Основната роля на Европейския съюз ще се състои в подпомагане на националните органи да си сътрудничат по-ефективно.

3.4.5.2 Автоматично признаване:

Това признаване няма да изисква хармонизиране на съществуващите правила и няма да промени правните системи на държавите-членки. Това решение би означавало, че въз основа на взаимно доверие всяка държава-членка приема и признава последиците от правно положение, възникнало в друга държава-членка.

3.4.5.3 Признаване въз основа на хармонизирани стълкловителни норми:

В набор от общи правила, разработени на равнище ЕС, да се предвижда кое да бъде приложимото право в трансгранична ситуация при възникването на събитие, свързано с гражданско състояние.

4. Общи бележки

4.1 От законодателна гледна точка Зелената книга, изготвена от Европейската комисия, е оправдана, предвид необходимостта от подобряване и задълбочаване на функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и установяване на по-тесни връзки с упражняването на правата, признати на лицата в съответствие със статута за гражданство на Съюза и с основните икономически свободи.

4.2 В тази връзка Комитетът приветства инициативата на Комисията, която, в съответствие с конституционните принципи и ценности, както и с целите на Европейския съюз, утвърдени в ДЕС и ДФЕС в резултат на влизането в сила на Договора от Лисабон, отдава предимство на правен подход, който укрепва ролята на гражданите в рамките на процеса на европейска интеграция.

4.3 Следователно институциите и органите на Съюза следва да улесняват гражданите на държавите-членки, както и по-общо всички граждани при упражняване на предоставените им права и свободи в границите, посочени в договорите и съгласно действащата правна рамка.

4.3.1 Това ще спомогне за по-равно третиране в съответствие с принципа, залегнал в член 9 от ДЕС, и ще допринесе за премахване на пречките пред упражняването на тези права и свободи, които не са обосновани от съображения, свързани с обществения ред, и които често защитават обикновени корпоративни интереси (което означава евентуална намеса на бюрократи, нотариуси, регистратори и др.) или прикриват неоснователни страхове, свързани със суверенитета на държавите-членки на ЕС.

4.4 При все това, приемането на бъдещи мерки за премахване на пречките, произтичащи от административните или езикови формалности, се нуждае от внимателна преценка на материалния им обхват. Освен желаните резултати за отделния човек от премахването на административните спънки и пречки и иконо-

мическите разходи, както и намаляване на сроковете за използване на официалните документи от частни лица извън държавата, в която те са били издадени, тези мерки могат да доведат до сериозни правни конфликти, поради действията, които могат да настъпят в много чувствителни области, като гражданското състояние.

4.5 В съответствие с тази оценка, следва да бъдат анализирани поотделно жизнеспособността на подобни мерки, като бъдат разгледани, от една страна, аспектите, свързани с чисто процедурни и езикови въпроси, а от друга страна, по-съществени въпроси, свързани с правното състояние на заинтересованите лица.

4.6 Ефективното упражняване на правото на свободно движение и пребиваване, както и свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на работници в рамките на единния пазар, между другото, изисква приемането на механизми и наднационални нормативни актове, които да премахнат или ограничат до много специални случаи административни формалности, необходими за установяване на автентичността на официалните документи.

4.6.1 Намесата на органите на държава-членка, различна от тази, издала оригиналния официален документ, често прикрива интереси, несъвместими с правото на ЕС и води до дискриминационно третиране и необосновани тежести за гражданите.

4.6.2 Очевидно е, че общественият ред и защитата на финансовите интереси на държавите-членки могат да бъдат гарантирани посредством по-малко разходи за физическите лица и в никакъв случай не нарушават правата, които са им признати от законодателството на Съюза. Когато съществуват сериозни съмнения относно автентичността на документ или когато даден документ не съществува в друга държава-членка, компетентните национални органи обменят необходимата информация и търсят решение.

4.6.2.1 Във връзка с това Комитетът подчертава обаче, че счита за задължение на публичната администрация да улеснява гражданите, с всички възможни средства, за трансграничното уреждане на всички официални документи, удостоверяващи състояния или положения и които трябва да отговарят на определени условия или изисквания, свързани с упражняването на правата и свободи, признати от ЕС.

4.6.3 Това се доказва от различните практики, които се прилагат в рамките на ЕС, като:

— административното сътрудничество между длъжностните лица по гражданското състояние, прилагано от единадесетте държави-членки, страни по Конвенцията № 3 на Международната комисия по гражданско състояние⁽³⁾, чиито задоволителни резултати са добър аргумент за Комитета да прикани всички държави-членки на ЕС да се присъединят към Конвенцията като предварителен етап, предхождащ възможното приемане на наднационални правила в тази област;

— обмен на информация в областта на професионалната квалификация чрез информационната система за вътрешния пазар (ИСВП);

⁽³⁾ Съгласно тази конвенция когато дадено длъжностно лице по гражданското състояние изготвя удостоверение за граждански брак, трябва да извести длъжностното лице по гражданското състояние по местораждането на всеки от съпрузите посредством образец на формуляр.

— постепенното автоматизиране и премахване на „екзекватурата“ в рамките на повсеместното използване на електронните процедури, електронното правосъдие и т.н.

4.6.3.1 В светлината на този опит подходът Европейската комисия да обвърже законодателното си предложение, представено в Зелената книга относно свободното движение на официалните документи, с други инициативи като „Цифрова Европа“ и „e-2020“ изглежда последователен. ЕИСК счита, че би било добра възможност да се насърчи създаването на мрежа от регистри за гражданското състояние, за да се улесни прилагането на принципа за единното представяне на документите, като се опростят всички административни формалности.

4.6.3.2 ЕИСК счита, че може да се обсъди и създаването в кратък срок на електронна база данни за моделите на най-често издаваните официални документи от държавите-членки, която да се управлява от Европейската комисия, с цел да се улесни взаимното признаване и автоматичното им приравняване на цялата територия на ЕС, със съответните варианти на официалните езици.

4.6.4 По аналогичен начин, опитът в други области на действие на ЕС показва, че е възможно да се използват документи, изготвени с идентични или сходни формати, техники и материали, както е случал с европейски паспорт (4) и документите относно мерките за подпомагане, посочени в член 20, параграф 2, буква в) от ДФЕС; моделът за свидетелство за управление на моторни превозни средства и мотоциклети в различните категории и т.н.

4.6.5 Следователно е допустимо да се настоява за повсеместното въвеждане на административни документи, издавани на стандартни и многоезични формуляри, които могат да се основават на модели, използвани от МКГС, което наред с другите ползи, ще доведе до отпадане на задължението за превод на документа в приемащата страна.

4.7 По-гясното административно сътрудничество и издаването на документи, валидни във всички държави-членки на ЕС, са несъмнено постижими цели в условията на взаимно доверие, поради липса на взаимно признаване, и са очевидно желателни, за да се улесни упражняването на по-горе посочените права, свързани с гражданство, както и на основните икономически свободи на ЕС. Приемането на европейските стандарти, напълно приложими във всички държави-членки, е една институционална задача, която се вписва в сферите на компетентност на ЕС, и е необходима за задълбочаване на процеса на интеграция.

4.8 При все това въпросът с документите, установяващи гражданското състояние, съдържа някои по-сложни аспекти, които налагат проучването на различни алтернативи в областта на законодателната политика.

4.8.1 Става въпрос да бъде намерено общо решение, като например приемането на европейско удостоверение за гражданско състояние в отговор на настоящото проблемно положение, а именно, че актовете за гражданско състояние, издавани от компетентните органи на държавите-членки, не

третират по един и същи начин ситуации от личния живот и че тези ситуации не пораждаат автоматично необходимите действия в съответните държави.

4.8.2 Предвид различните правни, културни и религиозни традиции на държавите-членки, правното състояние на лицето има различни аспекти. Това води до редица различия, от изискванията за годност за сключване на брак, съществуващи в някои държави, до признаването на брачния съюз между лица от един и същи пол, определянето на реда на фамилните имена или определянето на рода след смяна на пола.

4.9 Предвид факта, че понастоящем държавите-членки разполагат с правомощия в тази област, че Договорът от Лисабон не предлага специфична основа за приемането на наднационални мерки за хармонизиране на законодателствата по този въпрос и че също така не предвижда, за разлика от разпоредбите на член 77, параграф 33 от ДФЕС относно визите и другите краткосрочни разрешения за пребиваване, клауза за уреждане на липсата на правомощия, се налага стриктно спазване на принципа на субсидиарност.

4.10 В резултат на това следва да се предвиди, в съответствие със специалната законодателна процедура, посочена в член 81, параграф 3 от ДФЕС, евентуалното прилагане на принципа на взаимно признаване посредством определени наднационални законодателни механизми, основаващите се на общите разпоредби на член 81, параграф 1 от ДФЕС, както и да се предвиди задължителното участие на националните парламенти на държавите-членки.

4.10.1 В този смисъл не е целесъобразно да се извършва подробен преглед нито дискриминационна оценка на правните варианти, които може да приложи Съюзът в зависимост от вида гражданско състояние, което трябва да бъде признато, предвид това, че вероятно би било по-лесно тази процедура да се прилага към установяването на родство, осиновяването или реда на фамилните имена на дадено лице, отколкото към признаването на брак.

4.10.2 Независимо какъв ще бъде по същество законодателният вариант, избран от Европейския съюз, и какъв ще бъде необходимият срок за неговото приемане, следва да се даде предимство на хората, които искат признаването на правно състояние или на действието на даден акт за гражданско състояние, като бъдат изготвени незадължителни европейски критерии или насоки, които подпомагат компетентните власти в държавите-членки да намерят последователни и гъвкави решения, които не пораждаат дискриминация по национален признак.

4.11 Предвид спешната необходимост от улесняване на движението на официални документи, държавите-членки и институциите на ЕС трябва да подкрепят инициативите на Комисията, насочени към улесняване на свободното движение на официални документи и да въведат факултативен наднационален режим за европейското удостоверение за гражданско състояние, като предприемат необходимите действия за хармонизиране на стълкновителните законови норми, въведат взаимното признаване чрез определянето на минимални изисквания, на които трябва да отговарят актовете за гражданско състояние, и консенсус относно презумпцията им за валидност в рамките на ЕС, след като бъде установена законността на издаването им от съответния компетентен орган.

(4) ОВ С 241 от 19.9.1981 г. и ОВ С 179 от 26.7.1982 г.

4.12 С цел да се гарантира максималната ефикасност на бъдещите мерки, които ще бъдат приети от ЕС в областта на свободното движение на официални документи, Комитетът приканва Комисията да проучи възможността да включи в бъдещите си законодателни предложения разширяването на действието им към гражданите на Европейското икономическо пространство, на трети страни, с които ЕС има сключени действащи споразумения за асоцииране (при режим на реципрочност с гражданите на държавите-членки) и към дългосрочно пребиващите гражданите на трети страни, които са законно установени или живеят на територията на дадена държава от Съюза.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 89/666/ЕИО, 2005/56/ЕО и 2009/101/ЕО по отношение на взаимното свързване на централните, търговските и дружествените регистри“

COM(2011) 79 окончателен — 2011/0038 (COD)

(2011/С 248/20)

Докладчик: **Miklós PÁSZTOR**

На 8 март 2011 г. Европейският парламент и на 16 март 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 50, параграф 50, буква ж) от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 89/666/ЕИО, 2005/56/ЕО и 2009/101/ЕО по отношение на взаимното свързване на централните, търговските и дружествените регистри“

COM(2011) 79 окончателен – 2011/0038 (COD).

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 144 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства публикуването на директивата, която смята за важна стъпка в развитието на единния пазар. Тя прави възможно постигането на по-далечните цели на търговските предприятия, работниците, потребителите и гражданите от ЕС, както се вижда от стратегията „Европа 2020“ и инициативата за малките предприятия („Small Business Act“). Въпреки това, в сегашния си вид предложението, чрез което се предвижда да се стандартизират най-важните указания и актове и да се замени доброволното сътрудничество с правно задължение в целия Европейски съюз, отговаря само на няколко от изразените основни изисквания.

1.2 Същевременно в предложението се съдържат много неясноти по отношение на осъществяването. То оставя Комисията да реши редица въпроси в бъдещи регулаторни актове. Комитетът изразява надежда, че ще бъде включен и в бъдещите законодателни етапи и ще остане партньор на Комисията в подготовката на тези бъдещи регулаторни актове.

1.3 Комитетът би предпочел в предложението да бъдат обединени трите изменени директиви и да се формулират по наистина независим начин изискванията на ЕС в тази област⁽¹⁾. С изменението и делегираните актове, които ще бъдат приети впоследствие, прилагането ще загуби част от своята яснота. Ето защо ЕИСК потвърждава във връзка с това позициите си по отношение на Зелената книга и би искал те да бъдат включени в бъдещите законодателни разпоредби.

1.4 Комитетът счита за сериозен недостатък, че в регулирането не е разгледан въпросът за преместването на седалище, което, както е посочено в Зелената книга, става все по-важно в единния пазар. ЕИСК вижда пропусната възможност в това, че законодателят не е искал да изтъкне като модел принципа на прозрачността на ценните книжа, макар че се позовава на него.

1.5 ЕИСК подкрепя измененията, представени в предложението относно Директива 89/666/ЕИО и Директива 2005/56/ЕО.

1.6 Що се отнася до изменение на Директива 2009/101/ЕО, Комитетът смята, че е важно:

— данните да се публикуват възможно най-бързо, т.е. в най-краткия срок от гледна точка на техническите и правни ограничения;

— предоставянето на основна информация да бъде безплатно в рамките на единната европейска система, както ЕИСК вече е препоръчвал;

— да се изясни въпросът за разходите за изграждане и функциониране на системата, което до момента не е направено. По този пункт Комитетът съжалява за липсата на оценки на въздействието в предложението и настоява за предвиждане на средства за покриването на тези разходи;

— използването на системата да позволява най-прекия възможен достъп до информацията и свеждането до минимум на публикуването на информация на хартиен носител.

⁽¹⁾ Първата и единадесетата директива всъщност може лесно да се комбинират, защото имат сходен предмет (публичност на дружествата), а при директивата за трансграничните сливания, той е ограничен до определен аспект – прозрачността на търговските регистри в случай на трансгранични операции.

1.7 ЕИСК приема 1 януари 2014 г. като краен срок за прилагане от страна на ЕС и държавите-членки на необходимите нормативни актове. Той все пак смята за необходимо ЕС да определи вътрешен краен срок за изпълнението на мерките, договорени в делегираните актове.

2. Основно съдържание на предложението за директива

2.1 Чрез директивата се цели подобряване на правната и данъчната среда за предприятията, които имат все по-голяма полза от възможностите на единния пазар, а оттам и укрепване на климата на доверие към него, така че да се насърчи използването на конкурентни предимства, произтичащи от връзките между търговските партньори.

2.2 Въз основа на директивата държавите-членки трябва да вземат подходящи мерки, така че партньори и трети страни в целия ЕС да имат лесен достъп до документите и данните за предприятията и връзките помежду им. Наистина, досега не е имало такова задължение или възможност в тази насока. Проблемът с прозрачността възниква особено остро и неотложно в случаи на сливане и отделяне на предприятия, намиращи се от двете страни на границите, или на местни клонове на предприятие, регулирано от правото на друга държава-членка.

2.3 Комисията предлага като решение да се изменят някои предходни директиви:

- Директива 89/666/ЕИО относно изискванията за оповестяване на данни за клонове, открити в една държава-членка от някои видове дружества, регулирани от правото на друга държава (единадесета директива);
- Директива 2005/56/ЕО относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност;
- Директива 2009/101/ЕО относно гаранциите, които могат да бъдат предоставяни на съдружниците и на трети лица (нова директива относно оповестяването на сделките, която замества първата директива).

Тези директиви само отчасти отговарят на нарастващите изисквания за прозрачност.

2.4 Измененията, внесени от новата директива, разширяват, уточняват и доразвиват съществуващите изисквания и процедури и дават на Комисията правото да прави други уточнения и разширения при прилагането на директивата. Целта на този подход е всички предприятия, клонове или групи икономически оператори да могат да бъдат ясно и бързо идентифицирани и всяка промяна своевременно да се записва и да бъде на разположение. Най-добрият инструмент за тази цел се оказва електронното съхранение и публикуване на документите и данните. Затова държавите-членки трябва да осигурят компютърната обработка и достъпност на данните чрез предвидената единна европейска платформа.

2.5 Директива 2009/101/ЕО е претърпяла най-голям брой промени, предложени от Европейската комисия:

- данните трябва да се публикуват в срок от максимум 15 календарни дни;

— всяко предприятие трябва да има единен код, който да позволява неговото еднозначно идентифициране в Европейското икономическо пространство;

— формалностите, предвидени от държавите-членки, трябва да бъдат съвместими с достъпа чрез единна европейска електронна платформа;

— държавите-членки трябва да гарантират надеждността на документите и данните;

— разходите за публикуване не трябва да надхвърлят необходимите административни разходи;

— за изпълнение на тези разпоредби Европейската комисия, въз основа на делегирани правомощия, може да приеме техническите условия относно управлението, сигурността, начина на образуване на единния код, използването на езиците, методите и техническите стандарти на публикуване и възможностите за санкциониране при евентуално неспазване на разпоредбите.

2.6 По отношение на директивите от 1989 г. и 2005 г., изменението се отнася за единната идентификация на клоновете или дружествата, които са били обект на трансгранично сливане, и за изискването за електронна съвместимост на другите действия по регистрацията.

2.7 Тази директива, отнасяща се до държавите-членки, определя крайния срок за прилагането ѝ от тях – 1 януари 2014 г. Самата директива влиза в сила на двадесетия ден от публикуването си.

3. Правен контекст на становището

3.1 Прозрачността на търговските регистри е не само важна цел сама по себе си, но и предпоставка за насърчване на хармонизирането на дружественото право. Оперативната съвместимост на националните регистри е основен въпрос от икономическо и компютърно естество, но предложението трябва да бъде публикувано в правна форма, ето защо никой не може да пренебрегва правните изисквания. Освен необходимостта от намиране на подходяща форма от правна гледна точка следва да се разгледа подробно правният контекст на хармонизацията.

3.1.1 Във връзка с това може да се открие преди всичко как да се съчетаят интересите на държавите, които по традиция са износители и вносители на капитали. Следва таблица, в която са представени в общи линии основните им виждания. Въз основа на тези виждания отчитането на основните интереси на държавите ограничава в дългосрочен план успешната хармонизация по същество, въпреки че при обсъжданията този въпрос явно не е от значение в сравнение с технически въпрос като оперативната съвместимост на търговските регистри.

	Държава-членка износител на капитали	Държава-членка вносител на капитали
1. Легитимация на предприятията (юридическо лице)	Принцип на фикционалността (универсализъм)	Принцип на реалността (партикуларизъм)
2. Възможност за идентифициране на юридическото лице	Място на регистрация	Действително административно седалище
3. Юрисдикция	Принцип на индивидуалността	Принцип на териториалността
4. Принцип на икономическото право	Правна сигурност	Предотвратяване на злоупотребата с право
5. Принцип на правото на Съюза (политика на вътрешния пазар)	Забрана за ограничаване на основните свободи	Забрана на дискриминационното отношение

3.2 Пречките за националната регистрация на предприятията са много по-малко в някои държави – тези, които следват принципа на фикционалността (в тях признаването на национално равнище по принцип се извършва автоматично, ако са спазени определени формални условия) – отколкото в други (в които защитата на местните общности, гравитиращи около предприятията, също е от значение), тъй като отговорността на предприятието, поискала регистрация, е по-важна от отговорността на държавата, т.е. по отношение на регистрацията на предприятията частноправното регулиране има по-голямо значение от публичноправното.

3.3 В някои държави не е възможна никаква промяна в статута на предприятията, докато в други държави в случай на промяна на действителното административно седалище има основание да се промени идентичността, която може да бъде призната от дружественото право и следователно от регистъра. Това породи множество проблеми на вътрешния пазар (вж. например дело *Überseering*), при които не бяха изключение нито двойната самоличност, нито кошмарната възможност за двойна безличност (например в случая с едно немско-ирландско смесено предприятие).

3.4 Някои държави гледат на света като едно цяло и разглеждат дейността на предприятията в тяхната цялост, независимо дали тя се извършва на тяхна територия или в чужбина (принцип на индивидуалността). В други страни юрисдикцията се определя въз основа на територията, или поне до голяма степен, и следователно има съществена разлика между вътрешността на страната и чужбина. Така че хармонизацията наистина е важна. В първия случай (принцип на индивидуалността) оперативната съвместимост на търговските регистри зависи основно от частното право, а дружественото право регулира собствените интереси на предприятията. Във втория случай са необходими публични мерки. Изхождайки от това, можем да си представим, че в първия случай (държавите износители на капитали) проектът BRITE явно е по-добро решение отколкото положителната хармонизация.

3.5 Държавите износители на капитали обикновено не са склонни да променят при регистрация кода, получен по силата на дружественото право, защото за тях правната сигурност е над всичко. За сметка на това други държави смятат, че защитата на интересите на местните общности, гравитиращи около предприятията, е от първостепенно значение и не се колебаят при необходимост да оспорват правния статут на дадено предприятие. Ето защо член 11 от първата директива (12-и в новата), като посочва

подробно основанията за прекратяване на дадено предприятие, може да се прилага много различно в отделните страни, в зависимост от виждането им за учредяването на предприятие (например делата *Ubbink* или *Marleasing*).

3.6 Държавите, които по принцип не правят разлика между вътрешни и външни дейности, обикновено се възползват по-добре от възможностите на вътрешния пазар и предприятията, които са регистрирани в тях, могат лесно да сметнат, че взетите от приемащата държава мерки ги ошетяват, защото ограничават свободите на Съюза. За сметка на това в практиката на държавите, признаващи принципа на реалността, т.е. на териториалността, може да се акцентира повече на въпроса за дискриминационното отношение спрямо чуждестранните предприятия. Видно е, че най-вече държавите износители на капитали имат интерес от хармонизиране на търговските регистри, тъй като регулирането в тази област е по-голямо предизвикателство за държавите вносител на капиталите.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства публикуването на директивата, която смята за важна стъпка в развитието на единния пазар. Действително, постигането на по-далечните цели на търговските предприятия, работниците, потребителите и гражданите става възможно, както вече беше изразено от Комитета във връзка със Зелената книга: „Целите на взаимното свързване на търговските регистри са залегнали в два стратегически документа: стратегията „Европа 2020“ и съобщението „Мисли първо за малките!“ – „Small Business Act“. Взаимното свързване на търговските регистри следва да повиши прозрачността и да улесни сътрудничеството между предприятията, както и да намали бариерите пред трансграничната стопанска дейност и да редуцира административната тежест, особено за малките и средните предприятия (МСП). Всичко това е от ключово значение за консолидирането на единния пазар и насърчаването на балансиран и устойчив икономически и социален напредък, както е подчертано в съобщението на Комисията „Мисли първо за малките!“ – „Small Business Act“ за Европа“ (COM(2008) 394 окончателен) (2).

4.2 Комитетът отбелязва още, че в настоящия си вид предложението отговаря само на няколко от изразените основни искания, предвиждайки да се стандартизират най-важните документи и данни, а правното задължение да замени доброволното сътрудничество в целия Европейски съюз. Също така счита за приемлива насоката на законодателството относно административните разходи и защитата на данните, но счита, че следва да се уточнят редица пунктове.

4.3 Следва обаче да се отбележи, че в предложението все още има много неясноти по отношение на изпълнението. Като цяло то остава на бъдещото законодателство да определи редът и условията на това изпълнение. Впрочем би било целесъобразно да бъдем информирани още сега. Например разглежданото предложение би могло да съдържа повече информация относно определени стандарти и съдържание, тъй като част от тях са упоменати в Зелената книга и се очаква отговор по тях. Ето защо би било желателно да можем да се произнасяме по

(2) ОВ L 48, 15.2.2011 г., стр. 120, параграф 1.2

практическият им характер. По тази причина ЕИСК потвърждава във връзка с това позициите си по отношение на Зелената книга и би искал те да бъдат включени в бъдещото законодателство.

4.4 ЕИСК смята, че по този начин е била пропусната възможността ЕС да направи по-голяма стъпка към по-значителна хармонизация на дружественото право, както е описана в параграф 3. Комитетът е наясно, че значителни правни и институционални различия затрудняват напредъка в тази по-широка проблематика и че хармонизирането на дружественото право ще отнеме десетилетие. Регистрацията обаче е компонент от него и поради нежеланието си да разгледаме детайлно този въпрос сме пропуснали възможността да намерим общи формулировки и да породим дискусия. Освен това програмата BRITE ясно доказва, че за всеобщо удовлетворение заинтересованите страни могат да решават редица отделни въпроси чрез саморегулирането.

4.5 Комитетът счита за сериозен недостатък, че в регулирането не е разглеждан въпросът за преместването на седалище, което, както е посочено в Зелената книга, става все по-важно в единния пазар. ЕИСК вижда пропусната възможност в това, че законодателят не е искал да изтъкне като модел принципа на прозрачността на ценните книжа, макар че се позовава на него.

4.6 В този процес може да е важно в предложението да се обединят трите изменени директиви и да се формулират по наистина независим начин изискванията на ЕС в тази област⁽³⁾. С изменението и с делегираните актове, които ще бъдат приети впоследствие, изпълнението ще загуби част от яснотата си, особено като се има предвид, че в разглежданото предложение не се определят проблемите с регистрацията от гледна точка на управлението и сътрудничеството между търговските регистри на държавите-членки.

4.7 Комитетът смята, че ще възникнат нови затруднения при постигането на поставените цели, тъй като според буквата на предложението – но, да се надяваме, не и според първоначално поставената цел – инстанциите за сътрудничество в областта на регистрацията, които са били активни досега на равнище ЕС (били те официални, на доброволни начала или произтичащи от пазара), няма да имат място в рамките на новото сътрудничество. Самият ЕИСК е съгласен, че единственият правен портал на Европейския съюз – Европейският портал за електронно правосъдие – трябва да бъде централната точка за достъп до правна информация, но счита за важно да се запази достатъчно място за инициативи, преследващи различни и евентуално по-широки цели. Комитетът подчертава също, че е „изключително важно в тази област институциите на национално и общностно ниво да сътрудничат със социалните партньори и гражданското общество“⁽⁴⁾. Комитетът изразява надежда, че ще бъде включен и в бъдещите законодателни етапи и ще остане партньор на Комисията в подготовката на бъдещите нормативни актове.

⁽³⁾ Първата и единадесетата директива всъщност лесно могат да се комбинират, предвид сходния им предмет (публичност на предприятията), а директивата за трансграничните сливания се ограничава до конкретен аспект – яснотата на търговските регистри в случай на трансгранични операции.

⁽⁴⁾ Вж. ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 120, параграф 6.7.

5. Специфични бележки

5.1 Комитетът подкрепя съдържанието се в предложението изменения по отношение на директивите 89/666/ЕИО и 2005/56/ЕО.

5.2 Що се отнася до изменението на Директива 2009/101/ЕО, Комитетът смята за важно данните да бъдат публикувани в най-кратък срок, т.е. в най-краткия срок от гледна точка на техническите и правни ограничения. Според ЕИСК е възможно в краткосрочен план предложеният срок драстично да се съкрати. Той обаче обръща внимание, че този срок може дори да се окаже твърде дълъг в някои случаи и че е необходимо евентуално обявяването на промените да се извършва много по-бързо, а именно чрез единната европейска платформа, посредством „оповестяване“⁽⁵⁾ непосредствено след нотификация на местно равнище, която би могла да бъде заверена по-късно. Съществуващите компютърни системи го позволяват.

5.3 Що се отнася до разходите, свързани с това информационно обслужване, трябва да се установи дали всички те трябва да бъдат обхванати от внесената от нотификатора сума или поисканият информацията също трябва да плаща. По този пункт съществуващите в държавите-членки системи се разминават. Според действащата към днешна дата практика услугата се заплаща само в случаите, когато исканата информация трябва да бъде взета от регистъра на предприятията в други страни. Комитетът потвърждава вече изразената си надежда за безплатно предоставяне на основна информация в рамките на единната европейска система⁽⁶⁾.

5.3.1 Комитетът счита, че следва да се разглежда като основна, по-специално за търговски дружества на бизнес партньори, акционери, кредитори и работници, информацията за седалището, собствениците и основните ръководители на предприятието, правните и икономическите условия на дружеството и неговата устойчивост, както и точните данни от счетоводния баланс.

5.3.2 Във връзка с това Комитетът подчертава, че въпросът за разходите за изграждане и експлоатацията на системата не е изяснен. Той изразява съжаление, че в предложението не се говори за оценки на въздействието, които да позволят тяхното оценяване, и настоява за необходимостта ЕС да предвиди средства за покриването на тези разходи.

5.4 ЕИСК приветства факта, че данните ще бъдат достъпни по електронен път. Той обаче се надява, че използването на системата ще позволи по-пряк достъп до информацията. Той признава все пак, че е важно да се намери баланс между изискването за публичност и бързото и сигурно функциониране. Комитетът е убеден, че е възможно да се постигне задоволителен компромис и че в крайна сметка това ще бъде в интерес на публичността. Друго основно очакване на

⁽⁵⁾ Става дума за съобщения или сведения, публикувани в европейска електронна мрежа и пряко достъпни за заинтересованите лица.

⁽⁶⁾ Вж. ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 120, параграф 1.5.

Комитета по отношение на единната система е тя да позволи свеждането до минимум на публикуването на информация на хартиен носител, а оттам и на разходите за публикуване.

5.4.1 ЕИСК обръща внимание на факта, че могат да възникнат противоречия между европейските задължения за оповестяване на информация, от една страна, и правните норми, които остават в националните правомощия (например въпросът за достоверността на актовете), от друга страна. Това положение не може да се задържи задълго.

5.5 Комитетът смята, че съществуват прости технически решения и за езиковите проблеми, стига само да се извърши значителна предварителна работа. Сегашните софтуери за превод позволяват да се публикуват лесно на всеки друг език стандартизирани текстове, при условие че са налице и че са били

одобриени след съответните консултации. Този вид стандартизация е възможен най-вече при основната информация и счетоводната документация.

5.6 По отношение на защитата на данните ЕИСК счита, че е уместно към регистъра на предприятията да се прилагат разпоредбите на Директива 95/46/ЕО за защита на личните данни.

5.7 ЕИСК приема 1 януари 2014 г. като краен срок за прилагането от държавите-членки на необходимите нормативни актове. Той все пак смята за необходимо ЕС да определи вътрешен краен срок за прилагането на мерките, договорени в делегираните актове. По този начин правилното функциониране на структурата за бърз и равномерен достъп до информация за дружествата ще бъде гарантирано на цялата територия на ЕС.

Брюксел, 15 юни 2011 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, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите „Всеобхватен подход за защита на личните данни в Европейския съюз“

COM(2010) 609 окончателен

(2011/C 248/21)

Докладчик: **г-н MORGAN**

На 4 ноември 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, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите: Всеобхватен подход за защита на личните данни в Европейския съюз“

COM (2010) 609 окончателен.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 16 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 155 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Правото на ЕС в областта на защитата на личните данни се основава на Директива № 95/46/ЕО от 1995 г., която има две цели, изразени по следния начин:

- (1) *Държавите-членки защитават основните права и свободи на физическите лица и в частност правото им на личен живот при обработката на лични данни;*
- (2) *Държавите-членки не могат нито да ограничават, нито да забраняват свободното движение на лични данни между държавите-членки по съображения, свързани със защитата, предоставяна съгласно параграф 1.*

От първостепенно значение е да се постигне баланс между тези две цели, така че те да не влизат в противоречие. Главната цел на новото законодателство е създаването на правна рамка, която да спомога за постигането и на двете цели.

1.2 ЕИСК приветства настоящото съобщение, което представя подхода на Комисията към актуализирането на Директива № 95/46 ЕО за защита на личните данни. Бурното развитие на новите технологии води до експоненциален ръст на количеството данни, обработвани онлайн, което изисква съответно увеличаване на защитата на личните данни, за да се избегне мащабно нерегулирано навлизане в личния живот. Събирането, обобщаването и управлението на данни от множество източници следва да бъде внимателно и точно описано. Публичният сектор поддържа много различни данни за различни аспекти на отношенията между гражданите и държавата. Следва да се събират само минималните данни, необходими за съответната цел, и да се въведе забрана за събирането на различните данни в база данни от типа „Големия брат“.

1.3 Едновременно с това ЕИСК призовава към предпазливост. Законодателството, което регулира стопанската дейност, трябва да остава стабилно и предвидимо. Затова ЕИСК подкрепя едно целесъобразно преразглеждане на Директивата за защита на личните данни.

1.4 Едно от основните и най-често изразявани опасения на заинтересованите страни, особено на многонационалните компании, е липсата на достатъчно хармонизиране между законодателствата на държавите-членки в областта на защитата на данните, въпреки наличието на обща правна рамка на ЕС. ЕИСК предлага новото законодателство да гарантира по-последователна защита на личните данни на работниците в целия ЕС, в това число Европейска рамка за засилване на правната яснота и сигурност. В този смисъл ЕИСК приветства по-конкретно намерението да стане задължително назначаването на независими служители за защита на данните в предприятията и да бъдат хармонизирани правилата относно задачите и правомощията на тези служители.

1.5 Предвид възможния конфликт между частния живот на физическите лица и използването на данните, свързани със съответното лице, за търговски цели, и на високия залог, хората трябва да осъзнаят във все по-голяма степен целите, за които се събират техните данни и възможностите, с които разполагат за упражняване на контрол върху вече събраните данни. Затова ЕИСК е убеден, че ефективното прилагане и правната защита представляват задължително условие, за да може настоящият проект да стане действително „всеобхватен“. Освен това трябва да бъде обхванато и трансграничното измерение.

1.6 Когато става дума за граждани на ЕС, приложимото право в Европейския съюз следва да бъде правото на държавата-членка на администратора на данни, там където се съхраняват данните. За уязвими лица, особено работници и потребители, в сила трябва да бъде правото на защита на личните данни според обичайното местопребиване.

1.7 Децата се споменават твърде бегло. Необходимо е да се постави специално ударение върху въпросите, свързани с неприкосновеността на личния живот на децата. Правото „да се забрави“ би могло да позволи заличаването на регистрирани данни за извършени детски пакости и провинения на подрастващи, но то може да се окаже неосъществимо на практика.

1.8 Настоящото определение за чувствителни данни има нужда от изясняване, тъй като категориите електронни данни за физическите лица продължават да се увеличават. Широко разпространеното и безразборно прилагане на камери за наблюдение тревожи ЕИСК. Важно е да се приложи законът, ограничаваш непромерното използване на тези изображения. GPRS данните, които са свързани с местонахождението на лицата, представляват друг източник на спорове. Нараства и свалянето на биометрични данни. Определението следва да включва подобни нови технологии и методологии, и следва да дава възможност за включване на по-нататъшни развития в областта на технологиите. Вероятно ще е необходимо да се установят принципи, свързани с контекста. ЕИСК се застъпва за коректното използване на тези нови технологии.

1.9 Въпреки че признава чувствителността на въпросите, свързани с полицейското сътрудничество между отделните държави, ЕИСК изразява убеждение, че е изключително важно на основните права, в това число и на защитата на лични данни, да се обръща възможно най-голямо внимание във всеки един момент.

1.10 ЕИСК подкрепя принципния стремеж на Комисията да гарантира по-последователно прилагане на правилата на ЕС за защита на данните във всички държави-членки. ЕИСК изразява безпокойство, че всичките 12 нови държави-членки вероятно все още не са постигнали цялостно и ефективно прилагане на Директива 95/46.

1.11 ЕИСК е на мнение, че националните органи за защита на личните данни са в общия случай безсилни и претоварени и независимостта им следва да бъде подсилена. Всяка нова директива следва да изисква от националните органи да разполагат със статута, правомощията и ресурсите, необходими за изпълнение на ролята им.

1.12 Въз основа на досегашния ѝ принос в областта на защитата на физическите лица по отношение на обработката на лични данни, ЕИСК е убеден, че Работната група по член 29 може да продължи да изпълнява ценна роля.

1.13 Във връзка с Програмата в областта на цифровите технологии за Европа ЕИСК отправя искане към Комисията да обмисли създаването на орган, който да анализира по-широките последици за обществото от интернет за период от 10 до 20 години. Сегашните разпоредби за сигурност на личните данни и обща киберсигурност стават все по-неадекватни и обществото се озовава в догонваща позиция. Що се отнася до защитата на личните данни, ЕИСК препоръчва създаването на надзорен орган по защита на данните за целия Европейски съюз. Настоящият Европейски надзорен орган по защита на данните се занимава само с институциите на ЕС. Необходим е орган, който да отговаря за координирането и оперативните стандарти на държавите-членки. Създаването му обаче би представлявало само част от върховния орган, който Комитетът има предвид.

2. Въведение

2.1 ЕИСК продължава да подкрепя принципите, на които се основава директивата от 1995 г. По-долу са представени в опростен и синтезиран вид извадки от текста на директивата. Те ясно изразяват принципите, за които става дума:

— Член 6

Държавите-членки предвиждат, че личните данни трябва:

- a) да се обработват справедливо и законно;
- b) да се събират за конкретни, ясно формулирани и законни цели;
- v) да бъдат адекватни, релевантни, и да не са прекомерни по отношение на целите, за които се събират и/или обработват допълнително;
- г) да бъдат точни и при необходимост да се актуализират;
- d) да се поддържат във форма, която позволява идентифицирането на съответните физически лица за срок не по-дълъг от необходимия за целите, за които са събрани тези данни.

— Член 7

Държавите-членки предвиждат, че обработката на лични данни може да се извършва, само ако:

- a) съответното физическо лице е дало недвусмислено своето съгласие за това; или
- b) обработването е необходимо за изпълнението на договор, по който съответното физическо лице е страна; или
- v) обработването е необходимо за спазването на правно задължение, чийто субект е администраторът; или
- г) обработването е необходимо, за да бъдат защитени жизнено важни интереси на съответното физическо лице; или
- d) обработването е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес; или
- e) обработването е необходимо за целите на законните интереси, преследвани от администратора.

— Член 8

Държавите-членки забраняват обработването на лични данни, разкриващи расов или религиозен произход, политически идеи, религиозни или философски убеждения, членство в професионални съюзи, като и обработването на данни, свързани със здравословното състояние и половия живот.

2.2 През последното десетилетие обстоятелствата се промениха значително с нови разпоредби в член 16 от Договора от Лисабон и член 8 от Хартата за основните права.

2.3 Целта на настоящото съобщение е да представи подхода на Комисията за модернизиране на правната система на ЕС за защита на личните данни във всички области на дейност на Съюза, като се отчитат по-специално предизвикателствата, произтичащи от глобализацията и новите технологии, за да се гарантира и в бъдеще високо равнище на защита на физическите лица при обработката на личните им данни във всички области на дейност на Съюза.

2.4 В днешно време обменът на информация в глобален мащаб е по-лесен и по-бърз. Личните данни на хората – електронен адрес, снимки и електронни бележници, могат да бъдат създавани в Обединеното кралство, като се ползва софтуер, хостван в Германия, да се обработват в Индия, да се съхраняват в Полша и да са достъпни в Испания за гражданин на Италия. Това бързо нарастване на информационните потоци в целия свят представлява голямо предизвикателство пред правата на лицата за защита на неприкосновеността на личните им данни. Въпросите, свързани със защитата на личните данни, в това число и трансграничното измерение, оказват ежедневно влияние върху хората – на работното им място, при взаимодействието им с държавните органи, когато закупуват стоки или услуги, когато пътуват или сърфират в интернет.

2.5 През 2011 г. Комисията ще предложи законодателство, чиято цел е да се преразгледа правната рамка за защита на данните и да се укрепи позицията на ЕС по отношение защитата на личните данни на физическите лица в контекста на всички политики на ЕС, в това число правоприлагане и предотвратяване на престъпления, като се отчетат спецификите на тези области. Успоредно с това ще се работи по незаконодателни мерки като насърчаване на саморегулирането и разглеждане на възможността за създаване на печати на ЕС за неприкосновеност на личния живот.

2.6 Освен това Комисията ще продължи да осигурява подходящо наблюдение върху правилното прилагане на правото на Съюза в тази област, като провежда активна политика спрямо нарушенията, в случаите когато правилата на ЕС за защита на данните не се въвеждат и прилагат правилно.

2.7 Всеобхватният подход към защитата на данните има следните пет основни цели:

- засилване на правата на физическите лица;
- засилване на измерението, свързано с вътрешния пазар;
- преразглеждане на правилата за защита на данните в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси;
- глобалното измерение на защитата на данните;
- засилена институционална организация за по-добро прилагане на правилата за защита на личните данни.

В параграфи от 3 до 7 по-долу тези цели се обобщават и се представя гледната точка на ЕИСК по предложенията. Заглавията в **получер шрифт** следват структурата на съобщението. Текстът в *курсив* представлява резюме на текста.

3. Засилване на правата на физическите лица

3.1 Осигуряване на подходяща защита на физическите лица при всички обстоятелства

Хартата на основните права включва правото на защита на личните данни. Определението за „лични данни“ цели да обхване всички сведения, свързани пряко или непряко с физическо лице, чиято самотичност е установена или може да бъде установена. Ще бъдат разгледани средствата за осигуряване на съгласувано прилагане на правилата за защита на данните предвид въздействието на новите технологии върху правата и свободите на физическите лица и целта за гарантиране на свободното движение на лични данни в рамките на вътрешния пазар.

3.1.1 Свободното движение на лични данни в рамките на вътрешния пазар е необходимо за пълноценното функциониране на пазара, но представлява и потенциална заплаха за неприкосновеността на личните данни на работниците, които се съхраняват от дружествата. Необходими са специфични защитни мерки, като отчетност на администраторите на данни за многонационален обмен на данни и използване на криптиране за по-чувствителните данни.

3.1.2 ЕИСК желае да подчертае, че секторът на заетостта е малко или много изключен не само от настоящото съобщение, но също така и от целия дебат за защита на данните в Европа. Извършената вече на европейско ниво работа следва да послужи за отправна точка и по-конкретно предложенията, направени от Работната група по член 29.

3.2 Повишаване на прозрачността за субектите на данни

Прозрачността е съществено условие, което дава възможност на хората да упражняват контрол върху собствените си данни и което осигурява ефективна защита на личните данни. Ще бъдат разгледани общ принцип за прозрачна обработка, вменяване на конкретни задължения за администраторите на данни, особено по отношение на децата, стандартни съобщения за поверителност на личните данни и задължително уведомяване при нарушаване на сигурността на личните данни.

3.2.1 Стандартните съобщения са за предпочитане, тъй като така се избягва конфликт на интереси. Те следва да се използват на доброволна основа.

3.2.2 Прозрачността не се отнася непременно до въпроса за едностранните договорни условия. Важно е да се разработят по-строги правила, осигуряващи по-голяма защита срещу несправедливите условия.

3.2.3 Децата се споменават твърде повърхностно. Необходимо е да се постави специално ударение върху въпросите, свързани с неприкосновеността на личния живот на децата. Правото „да се забрави“ би могло да позволи заличаването на регистрирани данни за извършени детски пакости и провинения на подрастващи, но то може да се окаже неосъществимо на практика (3.3.2 по-долу).

3.2.4 Новото законодателство трябва да изясни ролята на лицата, отговарящи за обработката на данните и на лицата, отговарящи за записването им, за да няма объркване относно тяхната самоличност и задълженията и правата на всеки от тях.

3.2.5 ЕИСК подкрепя предложението за задължително уведомяване в случай на нарушаване на сигурността на данните, но смята, че то няма да бъде приложимо във всички случаи за всички сектори и при всички обстоятелства.

3.3 Засилване на контрола върху собствените лични данни

Важни предпоставки представляват ограниченията по отношение на обработката на данни във връзка с конкретните цели (принцип за свеждане до минимум на данните) и ефективния контрол от страна на субектите на данни върху техните собствени данни. Ще бъдат разгледани укрепването на принципа за свеждане до минимум на данните, усъвършенстването на начините за упражняване на правото на достъп, поправяне, заличаване или блокиране на данни, изясняването на „правото да се забрави“ и гарантирането на изричното право на преносимост на данните.

3.3.1 По принцип ЕИСК подкрепя всяко действие, което е насочено към засилване на неприкосновеността на личния живот. Физическите лица следва да имат право на свободен достъп до всички данни, които се набират за тях. Можем да дадем пример със свободния достъп до данни за кредитния рейтинг. Оттеглянето на съгласието без причина и ефективното „право да се забрави“ са основни права, но неприкосновеността на личния живот може допълнително да бъде укрепена, ако по принцип се събират по-малко данни. Затова ЕИСК настоятелно приканва Комисията да приложи предложението за укрепване на принципа на ограничаването до минимум на събираните данни.

3.3.2 Въпреки че „правото да се забрави“ е привлекателно понятие, прилагането му ще се постигне трудно поради вирусния характер на данните в интернет и технологиите, които изтриват, но не забравят.

3.4 Повишаване на осведомеността

Дейностите за повишаване на осведомеността следва да бъдат насърчавани, в това число предоставянето на информация на уебсайтовете, като по ясен начин се описват правата на субектите на данни и отговорностите на администраторите на данни. Особена тревога буди липсата на информираност сред младите хора.

3.4.1 Постигането на необходимите промени в поведението ще бъде трудно, особено предвид факта, че бързото развитие на социалните мрежи не е съпроводено от повишаване на осведомеността на ползвателите относно последствията от големия брой данни, които те предоставят. Макар че по принцип би било добре да има задължителни информационни съобщения за всяка интернет услуга, те може да се окажат проблем за бизнеса. Следва да се обърне внимание на информационните протоколи по категории услуги – интернет търговия, доставчици на интернет услуги, интернет търсачки, социални мрежи и др.

3.4.2 ЕИСК приветства намерението на Комисията да остави европейско финансиране в подкрепа на дейностите за повишаване на осведомеността. ЕИСК би желал то да бъде разширено, така че да обхване и съфинансиране на дейности за повишаване на осведомеността, осъществявани от социалните партньори и организациите на гражданското общество на европейско и национално равнище.

3.5 Осигуряване на информирано и доброволно съгласие

Комисията ще проучи начини за разясняване и засилване на правилата относно съгласието.

3.5.1 Видовете съгласие, които се изискват, следва да продължат да бъдат обвързани с вида данни, които се обработват, а не с използваната технология. Но ЕИСК изразява загриженост поради факта, че в повечето случаи, когато се дава съгласие в интернет среда, приложението не предоставя никакво потвърждение относно съответното съгласие, нито пък има ефективни механизми за регистриране на оттеглянето на съгласие. Освен това съгласието може да включва натискане на бутон за изразяване на съгласие с многобройни условия, от които съгласието може да бъде само малък елемент. По-логично би било съгласието, свързано с администриране на данни, да представлява отделен опростен документ, който да бъде изпълнен със съдържание, да показва познаване на материята и да отговаря на конкретния случай.

3.5.2 За организациите и предприятията, които извършват своите дейности по интернет, обработката на лична информация е от жизненоважно значение. Опцията по подразбиране очевидно е изгодна за оператора, но ако не се прилага коректно, може да бъде в ущърб на клиента. Използването ѝ следва да бъде точно дефинирано, така че всички оператори да са задължени да предлагат на клиентите си зачитане на неприкосновеността на личния живот по подразбиране, ако клиентите им желаят това.

3.5.3 За да може съгласието да бъде свободно изразено, договърът също трябва да бъде справедлив. Необходимо е да бъдат установени принципи за избягване на неполярни търговски практики.

3.6 Защита на чувствителни данни

Ще бъдат разгледани разширяването на обхвата на определението за „чувствителни данни“, за да бъдат включени, например, генетични данни, както и по-нататъшното хармонизиране на условията за обработка на чувствителни данни.

3.6.1 Настоящото определение за чувствителни данни има нужда от изясняване, тъй като категориите електронни данни за физическите лица продължават да се увеличават. Широкопространеното и безразборно прилагане на камери за наблюдение тревожи ЕИСК. Важно е да се приложи законът, ограничаващ неправомерното използване на тези изображения. GPRS данните, които са свързани с местонахождението на лицата, представляват друг източник на спорове. Нараства и свалянето на биометрични данни. Определението следва да включва подобни нови технологии и методологии, и следва да дава възможност за отразяване на по-нататъшни развития в областта на технологиите. Вероятно ще е необходимо да се установят принципи, свързани с контекста. ЕИСК се застъпва за коректното използване на тези нови технологии.

3.6.2 Следва също да се осигури повишена защита на чувствителните данни. Криптирането също следва да бъде задължително за определени чувствителни данни. Трябва да бъдат приложени най-добрите възможни технологии. Администраторите следва да носят отговорност за нарушаване на сигурността.

3.7 По-ефективни средства за правна защита и санкции

Ще бъдат разгледани разширяването на правомощията за предявяване на иск пред националните съдилища и евентуалното включване на наказателни санкции при сериозни нарушения.

3.7.1 Предвид възможния конфликт между личния живот на физическите лица и използването на данните, свързани със съответното лице, с търговски цели, и на високия залог, хората трябва да осъзнаят във все по-голяма степен целите, за които се събират техните данни и възможностите, с които разполагат за упражняване на контрол върху вече събраните данни. Затова ЕИСК е убеден, че ефективното прилагане и правната защита представляват задължително условие, за да може настоящият проект да стане действително „всеобхватен“. Освен това трябва да бъде обхванато и трансграничното измерение.

3.7.2 Възможността за предявяване на колективен иск следва да бъде разгледана като мярка в случай на сериозен провал по отношение на защитата. Следва да бъде обмислена възможността професионалните и браншовите организации и синдикатите да представляват физическите лица и да завеждат дела в съдилищата.

4. Укрепване на измерението, свързано с вътрешния пазар

4.1 Повишаване на правната сигурност и осигуряване на равни условия за администраторите на лични данни

Защитата на данните в ЕС има ясно изразено измерение, свързано с вътрешния пазар. Ще бъдат разгледани начините за постигане на по-нататъшна хармонизация на правилата за защита на данните на равнище ЕС.

4.1.1 ЕИСК изразява загриженост във връзка с факта, че обхватът на решенията, вземани от държавите-членки според разпоредбите на Директива 95/46, създава проблем по отношение на изпълнението. В този контекст регламентът вероятно би гарантирал по-голяма сигурност. Хармонизацията следва да бъде осъществена посредством набор от стандарти, достатъчни за удовлетворяване на изискванията, поставени от директивата.

4.1.2 Никъде в съобщението не се споменават работниците и достъпът до техните лични данни, които са на разположение на работодателите. В мултинационалните фирми, които могат да централизират архива си в рамките на ЕС или дори извън него, работниците имат нужда от ясно разписани правила за достъп, които следва да бъдат въведени с новото законодателство.

4.2 Намаляване на административната тежест за администраторите

Ще бъдат проучени различни възможности за опростяване и хармонизиране на действащата система за уведомяване, в това число евентуалното изготвяне на единен регистрационен формуляр за целия ЕС. Уведомленията биха могли да бъдат публикувани в интернет.

4.2.1 ЕИСК определено би подкрепил тези инициативи.

4.3 Изясняване на правилата относно приложимото право и отговорността на държавите-членки

Когато става въпрос за няколко държави-членки, за администраторите на данни и надзорните органи за защита на данните не винаги е ясно коя държава-членка носи отговорност и кое е приложимото право. Глобализацията и технологичният напредък още повече влошават този проблем. Ще бъдат проучени преразглеждането и уточняването на съществуващите разпоредби по отношение на приложимото право с цел да се увеличи правната сигурност и да се изяснят отговорностите на държавите-членки.

4.3.1 Когато става дума за граждани на ЕС, приложимото право в Европейския съюз следва да бъде правото на държавата-членка на администратора на данни, там където се съхраняват данните. За уязвими лица, особено работници и потребители, в сила трябва да бъде правото на защита на личните данни според обичайното местопребиваване.

4.4 Повишаване на отговорността на администраторите на лични данни

Комисията ще проучи начини, които да гарантират, че администраторите на данни ще приложат ефективни политики и механизми, гарантиращи спазване на правилата за защита на данните. Ще бъдат разгледани въвеждането на задължение за назначаване на независим служител за защита на данните и хармонизирането на правилата, свързани с неговите задължения, както и въвеждането на задължение за оценка на въздействието върху защитата на данните. В допълнение, Комисията ще насърчава по-нататъшното използване на технологии за подобряване на защитата на личния живот (PETs) и прилагане на концепцията за „защита на личния живот още при проектирането“.

4.4.1 PETs и концепцията за „защита на личния живот още при проектирането“ имат потенциала да освободят администраторите на данните от необходимостта от лична преценка, тъй като в противен случай те могат да бъдат изправени пред конфликт заради търговските приоритети на своите организации. ЕИСК настоява Комисията да инициира по-нататъшно проучване и разработване на тези инструменти, тъй като те имат потенциала да подсилят защитата на данните, като елиминират конфликта на интереси. В идеалния случай тези инструменти биха могли да станат задължителни.

4.4.2 С цел избягване на съмненията, администраторите на данните следва да подлежат на отчетност за всички аспекти, свързани с обработката на данни, за която отговарят. В този смисъл, когато са включени подизпълнители и/или предприятия в други държави, задълженията за поверителност на личните данни следва да бъдат ясно определени в съответния договор.

4.4.3 ЕИСК смята, че всяка държава-членка следва да създаде професионален орган, който да отговаря за уменията и сертифицирането на служителите за защита на данните.

4.4.4 Прилагането на разпоредбите по това заглавие следва да бъде в съзвучие с целта за намаляване на административната тежест за администраторите на данни, разгледана в параграф 4.2.

4.5 *Насърчаване на инициативи за саморегулиране и проучване на схемите на ЕС за сертифициране*

Комисията ще проучи начините за по-нататъшно насърчаване на инициативите за саморегулиране, напр. кодекси за поведение, както и за въвеждане на схемите на ЕС за сертифициране.

4.5.1 Вж. 3.7.1. по-горе: прилагането и правната защита са основен повод за тревога за ЕИСК. Това са привлекателни предложения, доколкото могат да допринесат за намаляване на огромната регулаторна тежест, понасяна от бизнеса. Всяка държава-членка следва да финансира сборник или наръчник на най-добрите практики.

5. **Преразглеждане на правилата за защита на данните в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси**

Инструментът на ЕС за защита на личните данни в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси е Рамково решение 2008/977/ПВР. То има множество недостатъци, които могат да повлияят върху възможността на физическите лица да упражняват своите права за защита на данните в такива области като знание за това какви техни лични данни се обработват и обменят, от кого и с каква цел, и как да упражняват правата си, като например правото на достъп до техните собствени данни.

Ще бъдат обмислени разширяване на обхвата на приложение на общите правила за защита на данните и към областите на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, въвеждане на нови разпоредби в области като обработката на генетични данни, провеждане на консултация относно преразглеждането на системите за надзор в тази област и оценка на необходимостта в дългосрочен план различните специфични секторни правила да бъдат приведени в съответствие с новата обща правна рамка за защита на данните.

5.1 Въпреки че признава чувствителното естество на междудържавното полицейско сътрудничество, ЕИСК изразява убеждение, че е изключително важно на основните права, в това число и на защитата на личните данни, да се обръща възможно най-голямо внимание във всеки един момент. ЕИСК се опасява, че загрижеността за сигурността, понякога изопачена, често води до незачитане на основни права. Хората следва да бъдат по-добре информирани относно методите и целите, чрез които и в името на които различни органи събират лични данни от телефонни сметки, банкови сметки, проверки по летищата и др.

6. **Глобално измерение на защитата на данните**

6.1 *Разясняване и опростяване на правилата относно международния трансфер на лични данни*

Комисията възнамерява да проучи начини за:

— подобряване и рационализиране на действащите процедури за международен трансфер на данни, за да се осигури по-еднообразен и последователен подход на ЕС по отношение на трети държави и международни организации;

— изясняване на критериите и изискванията за оценка на равнището на защита на данните в трети държави или международни организации;

— определяне на основни елементи на ЕС за защита на данните, които да се ползват във всички видове международни споразумения.

6.1.1 ЕИСК подкрепя тези похвални инициативи и изразява надежда, че Комисията ще стъпее да постигне широкото международно съгласие, без което тези предложения няма да имат ефект.

6.2 *Насърчаване на универсални принципи*

Европейският съюз трябва да продължи да бъде движеща сила за разработването и популяризирането на международни правни и технически стандарти за защита на личните данни. За тази цел Комисията ще работи активно в областта на международните стандарти, както и в областта на сътрудничеството с трети държави и международни организации като ОИСР.

6.2.1 ЕИСК отново изразява своята подкрепа. Като се има предвид глобалният характер на интернет, от първостепенно значение е правилата и насоките в различните части на света да бъдат съвместими. Личните данни трябва да имат трансгранична защита. Следва да се отбележат насоките на ОИСР, а също и Конвенция № 108 на Съвета на Европа. Конвенцията е в процес на преразглеждане. Комисията следва да осигури съвместимост между Конвенцията и новата директива.

7. **По-засилена институционална организация за по-добро прилагане на правилата за защита на личните данни**

Комисията ще разгледа начини за:

— засилване, изясняване и хармонизиране на статута и правомощията на националните органи за защита на данните;

— постигане на по-добро сътрудничество и координация между органите за защита на данните;

— осигуряване на по-последователно прилагане на правилата на ЕС за защита на данните в рамките на вътрешния пазар. Мерките биха могли да включват:

— укрепване на ролята на националните надзорни органи за защита на данните;

— по-добра координация на тяхната работа посредством Работната група по член 29;

— създаване на механизъм, който да гарантира последователността под ръководството на Европейската комисия.

7.1 С оглед на тревогата на ЕИСК относно прилагането и правната защита, Комитетът счита тези предложения за ключови. Ние подкрепяме изразите „укрепване, изясняване и хармонизиране“ и „сътрудничество и координация“, както и принципния стремеж на Комисията да гарантира по-последователно прилагане на правилата на ЕС за защита на данните във всички държави-членки. ЕИСК изразява тревога, че всичките 12 нови държави-членки вероятно все още не са постигнали цялостно и ефективно прилагане на Директива 95/46.

7.2 ЕИСК е на мнение, че националните органи за защита на личните данни са в общия случай безсилни и претоварени и

независимостта им следва да бъде подсилена. Всяка нова директива следва да изисква от националните органи да разполагат със статута, правомощията и ресурсите, необходими за изпълнение на ролята им. Задачите и ресурсите им следва да се определят в общоевропейски план. Следва да се обмисли създаването на Европейски надзорен орган за защита на данните.

7.3 Въз основа на досегашния ѝ принос в областта на защитата на физическите лица по отношение на обработката на лични данни, ЕИСК е убеден, че Работната група по член 29 може да продължи да изпълнява ценна роля.

Брюксел, 16 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните текстове от становището на специализираната секция бяха отхвърлени в полза на приетите от Пленарната асамблея предложения за изменение, въпреки че бяха подкрепени от най-малко от една четвърт от подадените гласове:

Параграф 1.6

Когато става дума за граждани и работници на ЕС, приложимото право в Европейския съюз следва да бъде правото на държавата-членка на администратора на данни там, където се съхраняват данните.

Параграф 4.3.1

Когато става дума за граждани и работници на ЕС, приложимото право в Европейския съюз следва да бъде правото на държавата-членка на администратора на данни, там където се съхраняват данните.

Резултат

86 гласа за изменение на тези параграфи,

72 гласа „против“,

19 гласа „въздържал се“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване“

COM(2010) 758 окончателен

(2011/С 248/22)

Докладчик: г-жа O'NEILL

На 16 декември 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 „Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване“

COM(2010) 758 окончателен.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 147 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

Становището на ЕИСК относно „Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване“ се вмести в стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. В становището се подчертава новият всеобхватен подход, който свързва тясно платформата с останалите водещи инициативи и с петте водещи цели на ЕС. Освен това в становището се подчертава необходимостта от последователност между политиките на равнище ЕС и на национално равнище, както и участието и водещата роля на заинтересованите страни от неправителствения сектор ⁽¹⁾.

1. Препоръки

ЕИСК отправя следните препоръки:

- тъй като бедността представлява нарушение на правата на човека, правителствата, социалните партньори и гражданското общество трябва да поемат споделена отговорност за премахването ѝ;
- трябва да съществува политическа съгласуваност между мерките в областта на икономиката, финансите, заетостта и социалните въпроси в стратегията „Европа 2020“, като всички те следва да допринасят за социалното сближаване;
- мерките за бюджетна дисциплина не следва да увеличават риска от бедност и трябва да се направи и обсъди ефективна оценка на социалното въздействие;
- стратегията за активно приобщаване следва да се прилага като интегриран подход, с цел да се осигури подходяща подкрепа на доходите, приобщаващ пазар на труда и достъп до качествена работа и услуги;
- трябва да се постави по-силен акцент върху намаляването на неравенствата и зачитането на основните права на човека, включително посредством по-справедливото разпределение на доходите и прилагането на хоризонталните социални клаузи, посочени в Договора от Лисабон;

- следва да се поставя все по-силен акцент върху инвестирането в човешки капитал чрез учене през целия живот под формата на образование и обучение, включително обучение за повишаване на уменията, съобразено с потребностите на пазара на труда и извън него;
- участието на заинтересованите страни от гражданското общество в платформата, включително на хората, живеещи в бедност, на неправителствените организации и на социалните партньори, следва да се укрепи чрез структурен диалог на ниво ЕС и на национално равнище и да се подпомогне чрез подходящо финансиране от страна на ЕС. Както в този диалог, така и в годишната конвенция ЕИСК следва да има активна роля за сътрудничество;
- необходимо е да се увеличи предоставяното от ЕС и по-специално от структурните фондове финансиране, предназначено за намаляване на бедността, и да се акцентира върху опростяването на процедурите, увеличаването на прозрачността и наблюдението на ефективността на резултатите;
- трябва да се укрепи социалният отворен метод на координация (ОМК), което включва разработването на национални стратегии за социална защита и социално приобщаване, както и планове за действие на национално и местно ниво. Трябва да се изясни връзката му с водещата инициатива относно бедността.

⁽¹⁾ Изречението е добавено по препоръка на Координационната група на ЕИСК по стратегията „Европа 2020“.

2. Контекст

„Смята се, че хората живеят в бедност, ако доходите и ресурсите им са толкова недостатъчни, че не им позволяват да поддържат стандарт на живот, считан за приемлив в обществото, в което живеят. Поради бедността си те могат да се сблъскат с множество неблагоприятни обстоятелства, като безработица, ниски доходи, лоши жилищни условия, незадоволително здравеопазване, както и ограничени възможности за учене през целия живот, за култура, спорт и отдих. Те често биват изключвани и маргинализирани от участие в дейности (икономически, социални и културни), които за други хора са нещо напълно нормално, и понякога имат ограничен достъп до основните си права“⁽²⁾.

2.1 Над 80 милиона души в ЕС, от които над 50 % жени и 20 милиона деца, живеят под линията на бедността⁽³⁾. Статистическите данни за материалната бедност безспорно са важни, но трябва да се отчетат и нематериалната бедност, като например неграмотността. Най-уязвимите и онеправдани членове на нашите общества са най-силно засегнати от настоящата икономическа криза.

2.2 Европейската комисия е поставила намаляването на бедността в центъра на своята програма в областта на икономиката, заетостта и социалните въпроси — стратегията „Европа 2020“⁽⁴⁾. Държавните глави и правителствените ръководители постигнаха политическо съгласие относно общата цел за извеждане на най-малко 20 милиона души от бедност и социално изключване през следващото десетилетие. Водещата инициатива „Платформа срещу бедността“ е неразделна част на стратегията, заедно с Насока 10, на която ще се опре приносът на държавите-членки към борбата с бедността и социалното изключване в националните им програми за реформа.

2.3 Европейската година на борбата с бедността и социалното изключване открие сложността и многоизмерните аспекти на борбата с бедността и спешната необходимост за действия срещу бедността в условията на икономическа криза и на мерки за бюджетна дисциплина.

2.4 Младежите, мигрантите и нискоквалифицираните хора са изправени пред риск от задълбочаваща се безработица. „Работещите бедни“, които не могат да спечелят достатъчно пари, за да покрият ежедневните си нужди, както и по-възрастните хора и семействата с ограничени доходи, са застрашени от все по-големи материални лишения, които засягат 8 % от европейците и до 30 % от населението в някои държави-членки⁽⁵⁾.

2.5 Европейският съвет постигна съгласие, че водещата цел за намаляване на бедността в контекста на стратегията „Европа 2020“ следва да се основава на **три** показателя: процентът на хората, изложени на риск от бедност, хората, изпитващи

сериозни материални лишения, и процентът на хората, живеещи в домакинства на безработни. Целите за намаляване на бедността следва да са обвързани с местните и регионалните приоритети.

3. Платформата срещу бедността и социалното изключване

3.1 Предложената платформа е една от седемте водещи инициативи за действие в стратегията „Европа 2020“, която има три приоритета, целящи осигуряването на високи равнища на заетост, производителност и социално сближаване:

— интелигентен растеж;

— устойчив растеж;

— приобщаващ растеж.

3.2 Целта на платформата е държавите-членки, европейските институции и ключовите заинтересовани страни да поемат съвместен ангажимент за борба с бедността и социалното изключване чрез очертаването на „динамична рамка за действие“ за социално и териториално сближаване, за да се осигури по-равномерно разпределение на работните места, растежа и социалното приобщаване в ЕС.

3.3 За постигането на горното Комисията е набелязала следните области на действие:

— предприемане на действия във всички сфери на политиката;

— по-активно и по-ефикасно използване на фондовете на ЕС за подпомагане на социалното приобщаване;

— насърчаване на социални иновации, основаващи се на доказателства;

— работа в партньорство и използване на възможностите на социалната икономика;

— засилено координиране на политиките между държавите-членки.

4. Общи бележки

4.1 Бедността в Европа през 21-ви век е недопустимо явление, което освен това представлява нарушение на правата на човека. ЕИСК приветства поетия ангажимент за намаляване на бедността и целта да се изведат най-малко 20 милиона души от бедност⁽⁶⁾, успоредно със създаването на платформата и мерките за намаляване на бедността, много от които отразяват предишни становища на ЕИСК, но призовава за по-конкретни действия, насочени както срещу причините, така и срещу последствията от бедността, и за прилагане на правата на човека.

⁽²⁾ Съвместен доклад на Европейската комисия и Европейския съвет за социално приобщаване, март 2004 г.

⁽³⁾ Рискът от бедност е определен на 60 % от медианния еквивалентен разполагаем доход на национално равнище след извършването на специфичните за отделните държави-членки социални трансфери.

⁽⁴⁾ Актуализирана съвместна оценка за 2010 г. на социалното въздействие на икономическата криза и на ответните мерки по линия на политиките (ноември 2010 г.), изготвена от Комитета за социална закрила и Европейската комисия. СОМ(2010) 2020 „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.

⁽⁵⁾ Счита се, че човек живее в „материални лишения“, когато са налице поне 4 от общо 9 лишения: човек не може да си плати наема или режийните разходи, да отоплява добре дома си, да покрива неочаквани разходи, да яде риба, месо или равностойни протеини през ден, да отиде някъде на едноседмична почивка веднъж в годината, да си купи кола, пералня, цветен телевизор или телефон.

⁽⁶⁾ Вж. изявлението на ЕИСК по време на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

4.2 Липсва съгласуваност между икономическите, финансовите и социалните политики на равнище ЕС и реалния живот в държавите-членки. ЕИСК подчертава значението на съгласуван и интегриран подход и изразява особена загриженост да не се допусне в контекста на кризата политиките на ЕС за икономическото управление, растежа и заетостта да увеличат риска от бедност. ЕИСК призовава да се направи ефективна оценка на социалното въздействие на тези мерки, която да бъде обсъдена в детайли.

4.3 При изготвянето на становището си ЕИСК взе предвид и другите последствия от бедността: тя увеличава икономическата и социалната емиграция и подрива, на равнището на отделните държави-членки, амортизацията на инвестициите в човешки ресурси. Бедните, които по принцип не са в състояние да защитават интересите си, биха могли да се окажат в още по-неблагоприятно положение, ако при изготвянето на икономически, фискални, социални, здравни и образователни мерки за намаляване на държавните разходи, не се взема предвид тяхната закрила. Увеличаването на броя на хората, изпаднали под прага на бедността, може да изостри още повече необходимостта от преразпределяне на публичните средства.

5. Специфични бележки

5.1 Социална защита

5.1.1 ЕИСК оценява значението на мерките за увеличаване на заетостта и за разкриване на работни места, но подчертава, че е важно да се повишава социалната закрила, а не да се намаляват средствата за социални помощи или да се оказва натиск за намаляване на заплащането на труда, което несъразмерно засяга най-бедните хора.

5.1.2 Системите за социална защита намаляват риска от бедност с една трета⁽⁷⁾ и са жизненоважни за гарантирането на правата на човека. Те действат като автоматични икономически стабилизатори, които намаляват бедността и насърчават икономическото и социалното сближаване, стимулират растежа и са изключително важни за осигуряване на подкрепата на общественото мнение за европейския проект⁽⁸⁾.

5.1.3 ЕИСК подкрепя загрижеността на Комисията относно необходимостта да се осигури устойчивост на системите за социална защита и на пенсионните системи на държавите-членки, която да им позволи да гарантират подходящи доходи през целия живот на хората, включително в пенсионна възраст⁽⁹⁾.

5.2 Стратегии за активно приобщаване

5.2.1 Трябва непрекъснато и координирано да се подчертава необходимостта от интегрирана стратегия за **активно приобщаване**, която отразява трите стълба — **приобщаващ пазар на труда, достъп до качествени услуги и достатъчна подкрепа за доходите**⁽¹⁰⁾, за да може да се премахнат пречките пред хората, живеещи в бедност.

⁽⁷⁾ Доклад на Комитета за социална закрила относно социалната оценка на стратегията „Европа 2020“ (февруари 2011 г.).

⁽⁸⁾ ОВ С 132/26, 3.5.2011 г.

⁽⁹⁾ ОВ С 84/38, 17.3.2011 г.

⁽¹⁰⁾ Препоръка на Комисията относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (2008.867/ЕО).

5.2.2 ЕИСК е съгласен да се наблегне на превенцията и изкореняването на бедността чрез устойчив растеж. От съществено значение е да има качествена заетост и модерни, ефективни системи за социална защита и същевременно да се работи за преодоляване на неравенствата по отношение на доходите, богатата и достъпа до услуги. В своя Годишен доклад за напредъка (2011 г.) Комисията изтъква, че „устойчив растеж не може да съществува, освен ако богатата не се разпределят между всички слоеве на обществото“ и че растежът и социалното сближаване вървят ръка за ръка⁽¹¹⁾.

5.2.3 Въпреки че създаването на политики на равнище ЕС е от съществено значение, необходимо е да се засили ролята на държавите-членки и по-специално на регионалните и местните власти като гаранция, че ще бъде извършена промяна. ЕИСК би искал да си сътрудничи в това направление с Комитета на регионите.

5.2.4 ЕИСК подчертава важната роля, която социалните партньори и организациите на социалната икономика, включително кооперациите, следва да играят за създаването на приобщаващ пазар на труда и за насърчаването на по-справедливо разпределение на доходите - тези условия са ключови за изпълнението на стратегията „Европа 2020“.

5.2.5 ЕИСК призовава да се постави по-силен акцент върху създаването на качествени, устойчиви работни места и мерки за борба с бедността на работното място, включващи достойно заплащане, добри условия на труд и избягване на клопките на бедността в прехода от социални помощи към заетост.

5.2.6 Трябва да се предприемат конкретни действия за създаването на приобщаващ пазар на труда⁽¹²⁾, за да се преодолее пречките пред достъпа на конкретни групи като млади и по-възрастни хора, етнически малцинства включително роми, мигранти, жени, самотни родители и хора с увреждания⁽¹³⁾ като част от стратегията на ЕС за активно приобщаване.

5.2.7 ЕИСК подчертава значимостта на законния труд за всички и изразява загриженост във връзка с въздействието на недеklarирания труд, избягването и укриването на данъци върху устойчивото финансиране на системите за социална защита и върху заетостта и социалните права. Необходимо е да има интегрирани действия на равнището на ЕС, съчетание от санкции и ефективни проверки, както и да се осигурят стимули за законен труд.

5.2.8 ЕИСК призовава за създаването на подробна пътна карта за изпълнение на стратегиите за активно приобщаване на местно равнище. Комитетът подкрепя призива на Европейския парламент Комисията да проучи въздействието на законодателно предложение за въвеждане на подходящ минимален доход, който да бъде не по-малко от 60 % от средния доход във всяка държава-членка.

⁽¹¹⁾ Вж. „Доклад за напредъка по стратегията „Европа 2020““ (приложение 1 от „Годишния обзор на растежа“ COM (2011) 11 – A1/2, т. 2.5.

⁽¹²⁾ Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC)/Конфедерацията на европейските предприятия „Business Europe“ и други: „Рамково споразумение относно приобщаващите пазари на труда“ (март 2010 г.).

⁽¹³⁾ ОВ С 21/66, 21.1.2011 г.

5.2.9 ЕИСК настоява за събиране на сравними данни и за подобряване на показателите, за да се отразят както социалните и икономическите ползи от изкореняването на бедността, така и цената на бездействието.

5.3 Участие на заинтересованите страни

5.3.1 ЕИСК смята, че включването на съответните заинтересовани страни в редовен структуриран диалог на равнището на ЕС и на национално равнище е от решаващо значение за търсенето на ефективни решения и за осъществяването на наблюдение върху изпълнението на програмата на платформата.

5.3.2 ЕИСК приветства предложението на Комисията да работи с институциите на ЕС, с хората, живеещи в бедност, с НПО, с организациите на социалната икономика, със социалните партньори и с други представители на гражданското общество в рамките на годишна конвенция, на която да се прави равнометка на напредъка като част от гореспоменатия структурен диалог на ниво ЕС и на национално ниво. Тези действия трябва да включват преглед на социалното въздействие на „Годишния обзор на растежа“ и на постигнатия напредък.

5.3.3 ЕИСК би се радвал, ако бъде увеличена ролята на Европейския парламент за осигуряване на изпълнението на програмата на платформата в държавите-членки. Това е в съответствие с предложенията, които постъпват по линия на гражданския форум „Агора“ на Европейския парламент.

5.3.4 ЕИСК изразява силна подкрепа за предложението във водещата платформа да се определят доброволни насоки за участие на заинтересованите страни в дейностите на равнището на ЕС и в националните програми за реформи.

5.3.5 ЕИСК следва да бъде активен партньор в осъществяването на целите на платформата и да изпълнява водеща роля в съчетаването на интересите на социалните партньори и организациите на гражданското общество. Това би могло да включва:

- организиране на ежегодно изслушване като възможност за равнометка за напредъка към целта, свързана с намаляването на бедността;
- принос към средносрочния преглед, планиран за 2014 г., в контекста на стратегията „Европа 2020“;
- принос към годишната конвенция;
- участие в редовен диалог с други заинтересовани страни, включително с Комитета на регионите и националните икономически и социални комитети, и изготвяне на становища относно ключови приоритети.

5.4 Преодоляване на неравенствата

5.4.1 ЕИСК приветства факта, че се акцентира на работата на платформата в областта на недискриминацията, равенството и интеграцията, като възможност да се осигури приобщаването на хората с увреждания или с психични болести, младите хора, по-възрастните хора и мигрантите, етническите малцинствени общности, включително ромите, както и равенството между мъжете и жените⁽¹⁴⁾. ЕИСК изтъква необходимостта да се включи хоризонтално позоваване на основните права на

⁽¹⁴⁾ Вж. посланието на ЕИСК до Европейския съвет от юни 2010 г., в което се подчертава колко е важно да се работи за преодоляване на неравенствата и да се води борба с дискриминацията.

човека и на конкретните предложения за прилагане на социалните клаузи, посочени в членове 5, 8, 9 и 10 от ДФЕС.

5.4.2 ЕИСК подкрепя факта, че се дава приоритет на борбата с изключването в областта на жилищното настаняване, с бездомността, с енергийната бедност и с финансовото изключване. ЕИСК подчертава колко е важно да се насърчава достъпа до качествени услуги на поносима цена, включително достъпа до информационни технологии. Тези мерки трябва да се развият чрез национални стратегии за социална защита и социално приобщаване като част от един засилен социален ОМК.

5.4.3 ЕИСК изтъква необходимостта да се инвестира в човешкия капитал и подчертава значението на образованието и обучението за придобиване на умения за намиране на работа, личностно развитие и социално приобщаване. Тези занимания следва да обхващат ранното детство, училищното и по-нататъшното образование, професионалното обучение и обучението на работното място като част от ангажимента за осигуряване на учене през целия живот на всички хора.

5.4.4 В докладите на ОИСР и на Комисията се посочват увеличаващите се неравенства в разпределението на доходите и богатата, както и неравния достъп до услуги, включително здравни, във и между държавите-членки. Освен това бедността е един от ключовите социални фактори за болестите и политиката на ЕС следва да демонстрира моралното задължение за спасяване на човешкия живот. Убедителни доказателства сочат, че обществата с по-голяма степен на равенство почти винаги постигат по-добри резултати. В платформата трябва да се даде приоритет на разработването на интегрирани стратегии и конкретни мерки за преодоляване на разликите и изграждане на по-справедливо общество⁽¹⁵⁾.

5.4.5 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за изготвяне на изчерпателна препоръка относно детската бедност, която следва да допринесе за предотвратяване и смекчаване на детската бедност, чрез осигуряване на достатъчни семейни доходи, инвестиране в грижи и образование, по-специално в началната детска възраст, и даване на възможности на децата в съответствие с принципите на основните права и на Конвенцията на ООН за правата на детето. Тя трябва да се разработи успоредно със съгласуван подход към въпросите на семейната политика. Там трябва да намерят място дейности като текущо наблюдение, обмен, изследвания и партньорски проверки, за да се помогне за постигането на целта относно бедността, набелязана в стратегията „Европа 2020“⁽¹⁶⁾.

5.5 Използване на финансови средства на ЕС за постигане на целите, свързани със социалното приобщаване и социалното сближаване

5.5.1 ЕИСК горещо приветства предложенията за по-ефективно използване на структурните фондове като начин да се намали бедността и да се насърчи социалното сближаване,

⁽¹⁵⁾ ОИСР (2008): „Задълбочаващо се неравенство: разпределение на доходите и бедността в страните от ОИСР“. Европейска комисия, Генерална дирекция „Научни изследвания“, 2010 г. „Защо се увеличават социално-икономическите неравенства: факти и политически документи в Европа“, EUR 24 471.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 44/34, 11.2.2011 г.

но изтъква необходимостта от увеличаване на наличното финансиране, по-специално за общностите, живеещи в лишения. От решаващо значение е да се инвестира в създаването на качествени работни места и в ефективни подходи за подпомагане на достъпа на хората от изключените групи, включително чрез социалната икономика. Финансирането следва също така да осигурява по-добър достъп до качествени услуги, включително жилища.

5.5.2 ЕИСК приветства предложенията за опростяване на достъпа на местните организации до структурните фондове, по-специално чрез общи безвъзмездни средства, техническа помощ и изграждане на капацитет, но подчертава необходимостта:

- да се намали бюрокрацията, като се внесе по-голяма гъвкавост в процедурите за достъп до финансиране;
- да се определят минимални европейски стандарти за подобряване на прозрачността и ефикасността на процедурите, включително и за опростяване на информацията⁽¹⁷⁾.

Комисията следва да предоставя насоки, да насърчава взаимния обмен на знания, да наблюдава изпълнението на дейностите, и по-конкретно да извлече поуки от използването на структурните фондове по време на кризата.

5.5.3 ЕИСК предлага програмите на ЕС, като например „Progress“, да се използват за финансиране на развитието на национални платформи с цел да се осигури ефективно участие на заинтересованите страни в европейската платформа и да се насърчи изпълнението на приоритетите ѝ.

5.6 Социални иновации и реформи

5.6.1 ЕИСК приветства признанието за ролята на социалната икономика и на НПО в изпълнението на стратегиите за борба с бедността, за създаване на работни места и за разработване на услуги, които по творчески начин откликват на потребностите на местните хора. Комитетът също така подчертава споделяната

отговорност на всички действащи лица да работят съвместно за разработването на ефективни решения, в това число МСП и предприемачите.

5.6.2 Доброволчеството играе голяма роля за развитието на общностите, за придобиването на умения, за осигуряването на самостоятелно и неформално образование и за предоставянето на възможности на хората да упражняват правата си. ЕИСК с готовност ще популяризира ползите от доброволчеството, стига то да не е в ущърб на платената трудова заетост или предоставянето на обществени услуги.

5.6.3 ЕИСК приветства увеличената подкрепа за основаващите се на доказателства социални иновации, но подчертава колко е важно да се запазят и използват съществуващите добри практики и призовава за пропължаване на финансирането.

5.7 Засилена координация на политиките

5.7.1 Националните планове за реформи и поставянето на национални цели са ключов елемент от практическото осъществяване на стратегията „Европа 2020“ и изпълнението на политиките за намаляване на проблемите, свързани с бедността. Въпреки това е изключително важно в този процес да се разчита на един засилен социален отворен метод на координация, основаващ се на интегрирани национални стратегии, за да се осигури по-солидна база за постигане на желаните социални цели и да се изясни връзката му с Европейската платформа срещу бедността.

5.7.2 В своето становище относно ОМК и социалната клауза ЕИСК приветства хоризонталната социална клауза, оценката на социалното въздействие и засиления социален ОМК като способи за осигуряване на интегриран подход и за включването на социалните цели в приоритетите на обществото. ЕИСК призовава този процес да стане по-открит и прозрачен, като се ангажират ключови институции на ЕС и заинтересовани страни, и подчертава значимостта на изготвянето на стратегии за социална защита и социално приобщаване на равнището на ЕС, както и на национално, регионално и местно равнище.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ ОВ С 132/8, 3.5.2011 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Съобщение относно миграцията“

COM(2011) 248 окончателен

(2011/C 248/23)

Главен докладчик: г-н **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

На 4 май 2011 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, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Съобщение относно миграцията“

COM(2011) 248 окончателен.

На 14 юни 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет определи г-н PARIZA CASTAÑOS за главен докладчик и прие настоящото становище със 109 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Европейският съвет планира да обсъди някои аспекти на общата миграционна политика на заседанието през юни. Председателят Van Rompuy предложи да се обсъдят следните въпроси:

- свободното движение на хора в рамките на Европейския съюз;
- правилата в областта на убежището;
- развитието на сътрудничеството със страните от южния бряг на Средиземно море и контрола по външните граници.

1.2 На 4 май Европейската комисия публикува Съобщението относно миграцията ⁽¹⁾ като принос за заседанието на Съвета.

2. Общи бележки

2.1 Изготвяйки различни становища (вж. приложението), ЕИСК даде своя принос към общите усилия на останалите институции за създаването на политика и общо законодателство на ЕС в областта на убежището и имиграцията. Въпреки постигнатия напредък, положението не е задоволително. Общите законодателни разпоредби за приемане на имигранти и на лица, които се нуждаят от международна закрила, се приемат много трудно в Съвета и в Европейския парламент.

2.2 Общата имиграционна политика трябва да се основава на глобален подход, който да отчита различни аспекти като: демографско положение и трудови пазари; зачитане на правата на човека; еднакво третиране и недискриминация; законодателни норми за приемане на нови имигранти; приемане и защита на търсещите убежище; борба с престъпните мрежи за незаконен

трафик на хора; сътрудничество с трети страни; европейска солидарност; социална политика и интеграция.

2.3 През последните месеци се случиха събития, направиха се декларации и се взеха политически решения, които Комитетът наблюдава с голяма загриженост, тъй като е свидетел на това как сред европейците се разпространява една стара и позната болест – ксенофобията и изключващият национализъм. Малцинствата и имигрантите са жертва на лоша репутация (лошо отношение, подценяване), обиди и агресивни, дискриминационни политики.

2.4 От години ксенофобията и популизмът се подклаждат от екстремистки, но миноритарни политически партии. Но днес тези политики са част от дневния ред и програмите на различни европейски правителства, които използват политиките срещу имигрантите и малцинствата като предизборни оръжия. ЕИСК се надява, че Европейският съвет през юни няма да допусне европейският дневен ред да бъде заразен от ксенофобия и популизъм.

2.5 През последните седмици бяхме свидетели на неприемливи ситуации, в Европа се създаде сериозна политическа криза поради едно умерено увеличение на притока на имигранти в Средиземноморието. Преди, когато пристигаха много повече хора, бягащи от войната и мизерията, Европа действаше солидарно, гарантирайки защитата на правата на човека и укрепвайки ценностите на европейската интеграция.

2.6 За Комитета и за повечето европейци създаването на Шенгенското пространство е една от най-важните стъпки към европейската интеграция. Някои държави-членки, обаче, започват да въвеждат гранични проверки във вътрешността на Европа в противоречие с Договора.

⁽¹⁾ COM(2011) 248 окончателен.

2.7 ЕИСК е обезпокоен, защото една малка криза с мигранти, които се нуждаят от защита, поставя под съмнение устойчивостта на ценностите на някои управляващи и на самия ЕС.

2.8 Комитетът би желал да призове към умереност на политическите изказвания и към възвръщане към баланса и спазването на принципите на демокрацията и на свободните и отворени общества. Европейските правителства не бива да забравят, че интеграцията на имигрантите е двупосочен процес, който предполага компромиси и от страна на приемащите европейски общества, чието поведение трябва да бъде интеграционно. А не е интеграционно едно общество, което приема неговите политически водачи да използват популизма и ксенофобията срещу имигрантите и малцинствата в предизборните си кампании и в политическите решения.

2.9 Европа се нуждае от средносрочна и дългосрочна визия. Белгийското председателство на ЕС поиска от ЕИСК да изготви проучвателно становище⁽²⁾ относно ролята на имиграцията в демографското положение на Европа. Заключенията бяха еднозначни – през идните години трябва да се увеличи мобилността на работниците в рамките на ЕС, също така трябва да се увеличи имиграцията на работници и семейства от трети страни. Този сценарий предупреждава за нови предизвикателства пред управлението на нарастващото многообразие в предприятията и в градовете. Комитетът приканва Комисията да представи скоро новата Европейска програма за интеграция, вземайки предвид работата на Европейския интеграционен форум.

2.10 Неотдаващите събития в Южното Средиземноморие, както и дебатите и конфликтите в Съюза, предоставят възможност за укрепване на ценностите и принципите на ЕС и на съществуващите общи стандарти и за осигуряване на „повече Европа“ в европейските гранични политики, свободно движение, убежище и имиграция.

3. Конкретни бележки

3.1 Свободно движение на хора – вътрешни граници

3.1.1 ЕИСК счита, че свободното движение на хора е принцип и основно право в процеса на европейска интеграция и е един от основните стълбове на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. ЕИСК споделя виждането на Комисията, че е необходимо да се развие по-ясна и стабилна система за управление на Шенген чрез обективна и независима европейска система за оценка на прилагането на Кодекса на шенгенските граници от държавите-членки. Въпросната система би трябвало да се ръководи и координира от Комисията и да разчита на външни експерти.

3.1.2 Държавите-членки трябва да спазват задълженията си, предвидени в Кодекса на шенгенските граници, във всякакви временни проверки по вътрешните граници в изключителни случаи, когато съображения, свързани с обществения ред,

налагат незабавни действия, особено задължението да информират предварително Комисията, както и спазването на процедурните гаранции (обосновка на причините), предвидени в Кодекса, и на принципите на пропорционалност, солидарност и взаимно доверие.

3.1.3 Комитетът е съгласен да се създаде механизъм на европейско равнище за координирано възстановяване на контрола по вътрешните граници в случай на „наистина критични ситуации“ или когато външните граници са подложени на силен и неочакван миграционен натиск. Договарянето на въпросния механизъм в Съвета не би трябвало да дава възможност на правителствата за преразглеждане и/или изменение към занижаване на общите процедурни гаранции, предвидени в Кодекса на шенгенските граници.

3.1.4 ЕИСК подкрепя предложението на Европейския парламент Комисията да изготви нов механизъм при нарушения (механизми за ранно откриване на възможните нарушения на основните права и свободи в ЕС), чието основна функция ще бъде временното преустановяване на действието на мерките, които държавите-членки приемат в рамките на европейското право и които са в нарушение на основните права и свободи на хората, докато се определи тяхната правомерност чрез ускорена процедура в Съда в Люксембург⁽³⁾.

3.2 Външни граници

3.2.1 Европейският съюз се нуждае от надеждна, ефективна, легитимна политика за външните граници, която да подлежи на засилени демократични проверки и независими оценки. Комитетът призовава Съвета и Европейския парламент да постигнат съгласие относно предложението на Комисията от февруари 2010 г. за засилване на регламента за FRONTEX.

3.2.2 ЕИСК счита, че държавите-членки трябва да предоставят повече оперативни правомощия и автономия на FRONTEX, що се отнася до нейните дейности и ресурси (технически екип). Осъществяването на съвместни операции, координирани от агенцията (и евентуалното им отражение върху основните права и административните гаранции, предвидени в граничния Кодекс) трябва обаче да бъдат обект на демократичен контрол от страна на Европейския парламент и Агенцията на ЕС за основните права. Това трябва да върви успоредно с постоянна оценка, по-конкретно на дейностите и споразуменията на FRONTEX с трети страни, ефикасността на съвместните операции и качеството на анализите на риска.

3.2.3 ЕИСК счита, че е особено важно FRONTEX да изпълнява своите задължения, свързани с достъпа до международна закрила, като например принципа на забрана за връщане, независим контрол на спазването на основните права и изготвяне на етичен кодекс за действие в случаите на принудително връщане.

⁽³⁾ Резолюция на Европейския парламент от 15 декември 2010 г. относно състоянието на основните права в Европейския съюз (2009) – ефективно прилагане чрез влизането в сила на Договора от Лисабон (2009/2161(INI)) - P7_TA(2010)0483, параграф 39.

⁽²⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г. стр. 6/13.

3.2.4 Комитетът е съгласен и с проекта за създаване на европейска служба за гранична охрана, която да бъде съставена от европейски контингент от граничари и в бъдеще да прерасне в централизирана европейска администрация. Основната ѝ функция ще бъде прилагането на общите правила, предвидени в граничния Кодекс.

3.3 Трудова имиграция

3.3.1 Необходимо е ЕС да даде политически импулс на една обща политика за легална имиграция и да улесни мобилността и справедливото третиране на граждани на трети страни за целите на заетостта в Европа. В различни държави-членки, особено в някои отрасли и професионални категории, предприятията се нуждаят от нови работници имигранти, в съответствие с техните способности и квалификации. Съюзът трябва да създаде обща правна рамка на европейско равнище в областта на трудовата имиграция, която да е последователна, глобална, хоризонтална и в чиято основа да бъдат зачитането на правата на работниците, еднаквото третиране и нуждите на предприятията.

3.3.2 Комитетът вече изготви становища относно директивата за сезонните работници, командированите работници, висококвалифицираните работници и изследователите. За динамична, новаторска и конкурентоспособна икономика ЕС се нуждае от нови таланти, които да привлече в сътрудничество със страните на произход, за да се избегне изтичането на мозъци.

3.3.3 ЕИСК счита, че спешно трябва да се постигне споразумение между Съвета и Европейския парламент относно рамковата директива за „общ набор от права и единно разрешително“⁽⁴⁾. Съществуващата разлика в правата на различните категории работници от трети страни на равнище ЕС трябва да се премахне. Настоящата обща правна рамка се характеризира с отраслов подход, който насърчава различно и дискриминационно третиране на различните категории работници имигранти, що се отнася до условията на влизане и пребиваване и до правата.

3.3.4 ЕИСК приветства плана на Европейската комисия през 2013 г. да представи общ кодекс за имиграцията. Кодексът би

трябвало да консолидира законодателството чрез единна и прозрачна рамка на правата, гаранциите и задълженията на имигрантите. Кодексът би трябвало да се основава на принципите на равенство и справедливо третиране. ЕС би трябвало да насърчава по-активно въвеждането в законодателствата на държавите-членки на международните и европейските конвенции и договори в рамките на организации като ООН, Съвета на Европа и МОТ.

3.4 Диалог и партньорства за мобилност с трети държави

3.4.1 ЕИСК подкрепя общите насоки, изложени от Комисията в съобщението относно „Диалог за миграция, мобилност и сигурност с държавите от Южното Средиземноморие“⁽⁵⁾. ЕС трябва да продължава да развива глобалния подход към миграцията, като преимуществено улеснява законните канали за миграция и мобилност.

3.4.2 ЕИСК приветства инициативата за създаване на партньорства за мобилност между ЕС и Тунис, Египет и Либия. Все пак би било необходимо да се направи независимо проучване на ефикасността и въздействието на действащите в момента партньорства за мобилност. ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за осигуряване на ефикасен механизъм за оценка на партньорствата за мобилност. От друга страна, партньорствата за мобилност, които представляват съвместни политически декларации, необвързващи правно участващите държави, би трябвало да се превърнат в международни споразумения.

4. Международна закрила

4.1 ЕИСК се надява, че през 2012 г. Съветът и Европейският парламент ще приемат липсващото общо законодателство за създаване на обща система за убежище.

4.2 Освен това Комитетът счита, че е необходимо да се подобри солидарността между държавите-членки за приемане на лица, които идват в Европа и се нуждаят от международна закрила. Предлага също ЕС да може да предлага програми за презаселване, както предлага Комисията.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ COM(2007) 638 окончателен.

⁽⁵⁾ COM(2011) 292 окончателен.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества“

COM(2010) 781 окончателен — 2010/0377 (COD)

(2011/C 248/24)

Докладчик: **г-н SEARS**

На 24 януари 2011 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 контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества“

COM(2010) 781 окончателен — 2010/0377 (COD).

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 20 май 2011 г. (докладчик: **г-н SEARS**).

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) прие настоящото становище с 146 гласа „за“, 6 гласа „въздържал се“ и без гласове „против“.

1. Резюме и препоръки

1.1 ЕИСК систематично подкрепя предложенията на Комисията за законодателство, насочено към намаляване както на честотата, така и на потенциалното въздействие на опасностите от големи аварии. Предвид факта, че обхватът на тези директиви зависи в решаваща степен от друго законодателство на равнището на ЕС, по-специално по отношение на класификацията и етикетването на опасни вещества, ЕИСК споделя мнението, че понастоящем е необходима нова директива след промените, направени в резултат на неотдавнашното въвеждане на Глобална хармонизирана система (GHS) за класифициране и етикетване, разработена и предложена в рамките на ООН. Признати са свързаните с това трудности, които произтичат от малкото очаквани ползи освен улесняването на световната търговия – въпрос, който беше обсъден по-подробно в предишно становище ⁽¹⁾.

1.2 ЕИСК изразява и пълно съгласие със заявената позиция на Комисията и на мнозинството от заинтересованите страни, че не се изискват други съществени промени. Действително подобни промени трябва да бъдат сведени до минимум, за да не се допуска отклоняване от основните цели на това дългогодишно, ефективно и подкрепяно в значителна степен законодателство.

1.3 Ето защо ЕИСК счита, че следва да се положат всички усилия, за да се направи критична оценка, ако е необходимо – за всеки отделен продукт, на това дали промените в класифицирането имат отношение към вероятността от настъпване на големи аварии. Ако нямат и/или ако биха увеличили значително броя на засегнатите малки и средни предприятия, носещи по-ограничен риск, то тогава трябва да се внимава да не се намали въздействието на предложението. Това важи с особена сила за сектора на детергентите, където новото класифициране няма почти никаква връзка с действителния опит с домакински продукти при тяхната редовна ежедневна употреба. В тези случаи праговете по отношение на тонажа също следва да бъдат внимателно разглеждани, по-специално там, където има малка вероятност от пожар или експлозия и където стоките са

пакетирани в по-малки количества, предназначени за продажба на дребно.

1.4 Когато суровините, междинните и крайните продукти са предмет на няколко законодателни акта, които се преразглеждат по различно време, трябва да се отделя голямо внимание на застъпващите се преходни периоди, за да се гарантират минимални общи разходи за операторите и за държавите-членки, както и възможно най-малко объркване за всички заинтересовани страни.

1.5 Тъй като общото становище на компетентните власти изглежда е, че най-важните предприятия в действителност вече са обхванати от това законодателство, следва да се положат всички усилия за подобряване на ефективността и ефикасността на контрола и на последващото докладване относно тези и, по целесъобразност, съседните на тях обекти. Доколкото е възможно, при този процес не бива да се разчита единствено на по-строги изисквания за информацията, която следва да бъде събирана от държавите-членки и предавана на Комисията. ЕИСК отбелязва, че с настоящата си структура системата почти не отговаря на предназначението си, и приветства усилията на Комисията да се споразумее за промени с държавите-членки, на чийто отворен и навременен принос разчита. Предлаганите промени в списъка със засегнатите продукти и предприятия следва да продължат да бъдат щателно проучвани от другите институции и консултативни органи на ЕС преди да бъдат приети.

1.6 ЕИСК твърдо подкрепя предоставянето на подходяща, разбираема и навременна информация на широката общественост. Ще се запази необходимостта от използване на хартиен носител, въпреки че други електронни средства, включително социални мрежи, ще бъдат използвани все по-често, особено на местно равнище. Всички организации, представляващи гражданското общество в близост до предприятие, включено в обхвата на директивата „Севезо“ (или всяко друго предприятие за производство или складиране), имат задачи, свързани както с превенцията, така и с ответните действия при всякакви аварии, включително извънредни ситуации, в съответствие с директивата „Севезо“.

⁽¹⁾ ОВ С 204, 9.8.2008 г.

1.7 Новите предложения, свързани с „екологичната справедливост“, са от значение, единствено ако може да бъде доказана „екологична несправедливост“ по отношение на опасностите от големи аварии. Предвид относително ниската честота на инциденти, докладвани по тази директива, особено за предприятия с по-ниско ниво на опасност, е трудно да се открие такава „несправедливост“. Всяка предоставена информация трябва да бъде достъпна за всички представители на организираното гражданско общество. Ето защо ЕИСК счита, че това изискване следва да бъде заменено от по-съвременен и по-консенсусен подход към управлението на информацията, свързана с безопасността, който да бъде подкрепен с доказателства и с необходимата оценка на въздействието.

1.8 ЕИСК отбелязва, че ЕС изостава в сравнение със Съединените щати в признаването и възнаграждаването на добрите практики, по-специално по отношение на безопасността на процесите и личната безопасност, и счита, че това би могло да даде по-добър резултат от някои от мерките, предложени понастоящем.

1.9 Поради това ЕИСК подкрепя настоящото предложение, но прещлага да бъдат преразгледани редица въпроси, за да се гарантира пълното постигане на добре установените дългосрочни цели на това законодателство за намаляване на честотата и въздействието на опасностите от големи аварии.

2. Въведение

2.1 Нуждата от класифициране, етикетирание и опаковане (КЕО) на „вещества“ – поне първоначално това е ограничен списък с елементи и техните съединения – определени като „опасни“ по редица степени, засягащи човешкото здраве, безопасността и околната среда, беше призната преди повече от 40 години с Директива 67/548/ЕИО за опасните вещества. Малко повече от 20 години по-късно законодателството беше разширено, за да обхване и „препаратите“ – по-широк и потенциално неограничен списък от съзнателно произведени смеси на две и повече вещества в различни, но точно определени пропорции – посредством Директива 88/379/ЕИО за опасните препарати.

2.2 Тези две директиви и множеството директиви за тяхното изменение и адаптиране към техническия напредък представляват основата на една хармонизирана система за защита на работниците, потребителите, производителите, търговците, доставчиците и околната среда. Те гарантират и наличието на един пазар в целия ЕС за съответните продукти, включително суровините, междинните и остатъчните потоци и крайните продукти, които ще бъдат пуснати на пазара. Наред с това директивите допринасят и си взаимодействат с почти цялото останало законодателство на ЕС, насочено към защитата на човешкото здраве, безопасността и околната среда. Следователно всякакви промени в тази основополагаща система вероятно ще се окажат сложни и скъпи за всички заинтересовани страни.

2.3 През последните години бяха направени две подобни промени. През 2006 г. Съветът прие Регламент (ЕО) № 1907/2006 относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) заедно с придружаващата го Директива 2006/121/ЕО, с цел допълнително изменение на Директива 67/548/ЕИО и привеждане на тези

два важни законодателни акта в съответствие. През 2008 г. Съветът и Европейският парламент приеха Регламент (ЕО) № 1272/2008 за въвеждането на нова Глобалната хармонизирана система (GHS) за класифициране и етикетирание на химикали, разработена след дългогодишна работа в рамките на ООН. В много случаи това доведе до промени в наименованията, пиктограмите и стандартните изрази, използвани за означаване на различни опасности и класифицирани „вещества“ и „смеси“. Разбира се, действителните рискове за работниците, доставчиците, потребителите и за обществеността като цяло от даден продукт или процес остават същите.

2.4 Тогава беше признато, че ползите от заменяне на една добре установена и изцяло оперативна и ефективна система с друга вероятно биха били малки, тъй като известният потенциал за намаляване на разходите в международната търговия би бил повече от компенсирани от повишаването на регулаторните разходи и разходите за привеждане в съответствие в рамките на ЕС. Техническите проблеми, произтичащи от въвеждането на нови класификации и параметри, също биха били значителни, което би довело до повишени разходи за преформулиране или до промени в предлаганата на потребителите гама от продукти с голяма вероятност от объркване както по време, така и след преходните периоди за всеки изменен законодателен акт.

2.5 Понастоящем тези проблеми са очевидни и до известна степен са разгледани в предложението на Комисията COM(2010) 781 окончателен, известно още като „Севезо III“, за директива, която заменя действащото законодателство относно контрола на „опасностите от големи аварии“, включващи по-специално „опасни вещества“, съгласно определенията на тези две понятия, дадени в същото законодателство.

2.6 Това законодателство беше въведено през 1982 г. с Директива 82/501/ЕИО след голяма авария в Севезо (довела до мащабно излагане на въздействието на диоксини) през 1976 г. Тя беше изменена след аварията в Бопал (голямо изтичане на метил изоцианат) и Базел (серия от пожари и токсични емисии). През 1996 г. тя беше заменена от Директива 96/82/ЕО на Съвета. След големите аварии в Тулуза (с амониев нитрат), Бая Маре (разлив на цианид) и Енсхеде (експлозия в завод за фойерверки) тази директива беше изменена с Директива 2003/105/ЕО, в която се определят редица конкретни процедурни и отчетни изисквания към производителите и държавите-членки.

2.7 Като цяло се счита, че това законодателство оказва дълбоко и положително въздействие върху безопасността и контрола на заводите, в които се използват, произвеждат или складира опасни вещества. Понастоящем то обхваща около 10 000 предприятия за производство, от които около 4 500 са обозначени като „предприятия с по-високо ниво на опасност“, т.е. изискващи по-строги процедури за докладване и контрол, отколкото останалите 5 500 „предприятия с по-ниско ниво на опасност“. Провеждат се редовни инспекции. Въведени са национални и общоевропейски системи за докладване. Системата се ползва с одобрението и подкрепата на всички участници. Въпреки че все още стават аварии, надеждата е, че те са по-малко на брой и с по-малко въздействие върху човешкото здраве и околната среда, отколкото ако системата не съществуваше.

2.8 Според онлайн статистиката на Комисията по време на 30-годишния срок на действие на директивата са били докладвани 745 подобни аварии. Други 42 аварии са докладвани, но все още не са добавени към обществено достъпната база данни eMARS⁽²⁾. Въпреки че статистиката не е нито пълна, нито леснодостъпна, се счита, че 80 % от аварията са станали в предприятия, обозначени като „предприятия с по-високо ниво на опасност“, а останалата част – в предприятия с по-ниско ниво на опасност. Тридесет и пет от случаите са докладвани доброволно от държави от ОИСР, които не са членки на ЕС. Броят на докладваните за една година аварии достигна своя максимум в периода 1996-2003 г. и оттогава намаля драстично. Не е ясно дали това означава действително подобрене в безопасността на заводите или просто е резултат от относително дългите срокове за анализиране и докладване на аварията от държавите-членки и сроковете за писмен превод след това.

2.9 От този контрол са изключени военните обекти и опасностите, породени от йонизиращо лъчение, експлоатация на минерали и въглеводородни суровини в морски райони, транспорт и депа за отпадъци, както и специфичните вещества, посочени в Част 3 от Приложение 1 към тази директива.

2.10 За съжаление обхватът на това законодателство зависи в решаваща степен от горепосоченото законодателство за КЕО на всякакви налични опасни вещества. Дали и до каква степен един обект трябва да спазва изискванията за контрол съгласно директивата „Севезо“ се определя от класифицирането и тонажа на използваните, произвежданите или складираните в него вещества. Контролът е създаден с идеята да не се допускат или да се сведат до минимум последиците единствено от „големи аварии“, които се определят като аварии, включващи един или повече от следните елементи: един или повече смъртни случаи; раняване и хоспитализиране на 6 или повече лица; щети, нанесени на имущество във или извън завода; мащабна евакуация на персонал или на съседни заводи; или дългосрочни щети, нанесени на околната среда. Разбира се, тези наистина „големи аварии“, споменати в параграф 2.6 по-горе, които доведоха до промени в законодателството, са от по-голям мащаб като цяло и следователно не са част от типичните аварии, които се докладват по принцип.

2.11 Понастоящем въвеждането на законодателство в съответствие с GHS изисква промени, по-специално в приложенията към директивата, в които като включени или изключени се посочват конкретни класове на опасност и класифицирани „вещества“ и техни „смеси“ в зависимост от преразгледаната им класификация на опасност.

2.12 Тъй като това са промени в определенията, а не в действителните рискове, и Комисията не възнамерява да промени или разшири в значителна степен обхвата на действащото законодателство, се очаква действителните ползи за безопасността на процесите, работниците, потребителите или околната среда да са минимални. Ето защо нуждата от контрол на разходите и другите последици за операторите и държавите-членки е очевидна, както и нуждата по никакъв начин да не се отклонява вниманието, насочено понастоящем към опасностите от големи аварии.

3. Резюме на предложението на Комисията

3.1 Правното основание за предложението на Комисията за нова директива е член 191 от ДФЕС. Директивата е адресирана до държавите-членки и ще влезе в сила 20 дни след публикуването си в Официален вестник. Директива 96/82/ЕО ще бъде отменена, считано от 1 юни 2015 г. Проведени са консултации със заинтересованите страни. Като цяло беше постигнато съгласие, че не се изискват съществени промени освен привеждането на Приложение 1 в съответствие с Регламент (ЕО) № 1272/2008.

3.2 Комисията обаче се стреми да разясни и актуализира някои от процедурите и определенията, както и да въведе нови мерки, по-специално по отношение на честотата на инспекциите, същността на политиката за предотвратяване на големи аварии (ППГА) на оператора, изискванията за система за управление на безопасността (СУБ), осигуряването на информация за обществеността, правото на достъп до екологично правосъдие, осигуряването на доклади от държавите-членки до Комисията и процеса на изменение на приложенията посредством делегирани актове.

3.3 Комисията признава, че основните трудности са свързани с приравняването на съществуващите категории „силно токсичен“ и „токсичен“ с новите категории „остра токсичност 1, 2 и 3“, които сега са разделени въз основа на различните пътища на експозиция (орална, дермална и инхалационна). Ще бъдат въведени нови и по-специфични категории за опасности във връзка с окисляване, експлозивност и запалимост, включително „запалими аерозоли“. Специално упоменати са редица други продукти за обща употреба, независимо от тяхната инцидентна употреба като прекурсори на експлозиви, включително амониев нитрат и котелно гориво (мазут).

3.4 Предложението е придружено от работен документ на службите на Комисията и оценка на въздействието, две външни оценки на въздействието, изготвени от COWI A/S (международна консултантска група от Дания) относно възможните алтернативи на цялостното предложение и на адаптирането на Приложение 1, както и от доклад на техническа работна група (TRG) на Съвместния изследователски център относно класификационните критерии за идентифицирането на предприятия, за които се прилагат изискванията на директивата „Севезо“. Беше поискана и предоставена допълнителна информация относно предложенията за реформа на базата данни eMARS.

3.5 Независимо от известното натрупване на правомощия и отговорности на Комисията, се твърди, че няма въздействие върху бюджета на Общността. В оценката на въздействието не се представя пълно количествено изражение на разходите и ползите за държавите-членки или операторите, но се прави предположението, че и двете би трябвало да са значително по-ниски, отколкото към момента, когато законодателството беше въведено за пръв път. В него се отбелязва също така, че разходите като цяло са по-ниски в сравнение с тези, които се правят в случай на действителна авария. Като пример се посочва пожарът от 2005 г. в терминала Бънсфийлд в Обединеното кралство. Някои нови предложения за информиране на широката общественост или за предоставяне на данни на Комисията не са оценени от гледна точка на тяхната разходоэффективност или действителна ефективност. Прилагането и предполагаемите резултати от настоящото законодателство са разгледани в свързани документи, но не са включени в оценката на въздействието.

(2) <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>.

4. Общи бележки

4.1 В своите становища относно всички горепосочени директиви ЕИСК приветства и решително подкрепи поредицата от предложения, насочени към свеждане до минимум на честотата и въздействието на опасностите от големи аварии и носещи общите наименования директиви „Севезо“ I, II, а сега и III. Ето защо Комитетът подкрепя новото предложение, избраното правно основание за него и избора на правен инструмент. Въпреки това съществуват опасения относно пропорционалността и вероятното въздействие на предложението, тъй като някои от мерките очевидно излизат извън строго необходимото за постигане на желаните цели.

4.2 Също така ЕИСК решително подкрепи целта за въвеждане на изготвената от ООН „глобална хармонизирана система“ (GHS) за „класифициране, етикетирание и опаковане на химикали“, която да подкрепи световната търговия и да подпомогне по-слабо развитите икономики в техните усилия да защитят безопасността и здравето на работниците и потребителите.

4.3 ЕИСК повдигна обаче и някои възражения във връзка с горепосочената система в предишно становище, публикувано в ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 47. Много от тях са валидни за всеки процес на транснационална или, както е в този случай, световна хармонизация, колкото и добронамерена да е тя, при положение че една добре работеща система се заменя с друга в името на някое по-голямо благо, напр. улесняването на световната търговия. Бюрокрацията и разходите могат да нараснат драстично. Установените от дълги години процедури и определения могат да бъдат отслабени. Вниманието може да бъде отклонено от основните цели. Може да се наложи преразглеждане на производствените и пазарните практики със значителни разходи и без ползи за работниците и потребителите. Има вероятност да се стигне до объркване на всички равнища както по време, така и след неизбежните преходни периоди за всеки изменен законодателен акт. Ако бъдат измерени, ползите вероятно ще бъдат малки или никакви, а допълнителните разходи са трудно оправдаеми.

4.4 Много от горепосочените проблеми бяха признати в процеса на изготвяне на настоящото предложение, особено след като беше изразено почти всеобщо съгласие, че не се изискват големи промени в целта, обхвата и общото прилагане на действащото законодателство, освен преразглеждането на Приложение 1 в съответствие с новите определения за КЕО на „опасни вещества“, от които зависи това законодателство.

4.5 За съжаление все още са налице редица проблеми. Някои от тях бяха посочени по време на консултативната, но не бяха разгледани в настоящия текст. Други изразени опасения от общ характер изобщо не бяха взети под внимание.

4.6 ЕИСК изразява особено съжаление за това, че въвеждането на една договорена на световно равнище и принципно едноезична GHS доведе до загуба на значението на установени от дълги години ключови думи като „вещество“, което сега може да включва „препарати“ и „смеси“; и че тези две думи се считат за обозначаващи едно и също понятие (което не беше така в Директивата за общите препарати); както и че все още не се полагат усилия, за да се потвърди, че трите израза – на английски и на някои други езици на ЕС – „chemical“ (химикал), „chemical substance“ (химическо вещество) и „substance“ (вещество) са синоними в законодателството на ЕС, независимо от различната им употреба и придавани значения. За някои може да е необходимо да се обясни, че не съществуват „нехимически“ вещества.

Също така позоваването на „M-factors“ (мултипликационни коефициенти) или „R & S Phrases“ (изрази за риск и безопасност) има смисъл единствено на един език и може да доведе до проблеми при превода на други езици.

4.7 Следователно е пропусната възможността за създаване на речник на ключовите понятия на всички езици на ЕС, както вече беше предложено, което е от съществено значение, когато законодателството навлиза в нови области, засягащи същата група от продукти – например за ограничаване на възможностите за тяхната употреба от терористи като прекурсори на експлозиви, а така също и при разглеждането на застъпващи се и взаимодействащи хоризонтални и вертикални законодателни актове, например относно REACH, промишлените емисии, качеството на водите и ОЕЕО, със специфично законодателство за всеки отделен продукт – разтворители, детергенти, козметика, аерозоли, торове и пестициди.

4.8 Подобни заключения могат да се направят и за предложението процес за изменение на приложенията, които общо взето служат за увеличаване или намаляване на броя на продуктите, а оттам и на обектите, обхванати от това законодателство, от страна на Комисията, която действа сама чрез „делегирани актове“. Те ще изискват ясно написани насоки, които да бъдат приемливи за всички засегнати страни. Изготвянето на такива насоки все още предстои. Научните основания за тези решения трябва да бъдат изложени изцяло, а всички предварително съгласувани процедури – наблюдавани отблизо. В случай на възражение от страна на Европейския парламент или на Съвета, следва да бъде задължително извършването на пълен преглед от страна на останалите институции и консултативни органи на ЕС. Следва да се предвиди и възможността за представяне на възражения от отделните държави-членки или други засегнати страни.

4.9 Това се отнася и за приложното поле на предложението. Директивата „Севезо II“ се прилага за около 10 000 посочени поименно предприятия в целия ЕС. Около половината от тях попадат в приложното поле и на новоприетата Директива за промишлените емисии, заменяща Директива за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването на околната среда, която ще обхваща общо над 50 000 обекта. Т.нар. „предприятия“, за които се прилагат изискванията на директивата „Севезо“, включват производство на химикали, нефтопреработка, производство на потребителски и други стоки надолу по веригата, както и някои депа за преработване на отпадъци. Изглежда компетентните власти в държавите-членки са постигнали съгласие, че съществуващите определения обхващат относително добре обектите, в които изобщо е възможно настъпването на голяма авария. Със сигурност в списъка са всички по-големи обекти. Всяко повишаване на категорията в класифицирането на продуктите, с цел изпълнение на изискванията на GHS, без да има промяна в действителните основни опасности, само ще добавя по-малки обекти с постоянно намаляващи действителни рискове или ще увеличава, без да има съществени основания за това, броя на обектите, класифицирани като обекти с по-висок риск. По отношение на суровините за детергенти съществуват специфични опасения, тъй като вследствие на промените в определението биха могли да бъдат добавени голям брой обекти с по-ниско ниво на опасност. Тъй като според горепосочената статистика на Комисията докладваните аварии в тези 5 500 предприятия с по-ниско ниво на опасност са не повече от 5-10 годишно, изглежда това не е сред приоритетните области, които следва да бъдат допълнително

регулирани. В действителност фактът, че във всяко предприятие с по-ниско ниво на опасност по „Севезо“, аварията, която следва да бъдат докладвани, стават веднъж на всеки 500-1 000 години (а в предприятията с по-високо ниво на опасност авария става веднъж на всеки 100-200 години), предполага, че съществуват по-големи опасности за хората вкъщи или по пътя към работа, макар че, разбира се, те рядко имат големи последици за други хора или се разглеждат като сериозни от регулаторните органи или широката общественост. Ползите от това да се гарантира, че отговорните МСП са запознати със закона и го спазват, и че обектите са редовно инспектирани от компетентните органи, бързо намаляват. В период на ограничения на бюджета и работната сила това би могло да повиши вероятността от сериозни аварии на други места.

4.10 Ето защо ЕИСК настоятелно призовава да се запази първоначалната насоченост на директивите към избягване или свеждане до минимум на последиците от опасности от големи аварии, съгласно даденото определение. Следва да се противо-поставим твърдо на всяко решение за отклоняване от тази цел чрез простото въвеждане на нови GHS за КЕО или чрез промяна на местните и общоевропейските системи за докладване. Това изисква внимателно разглеждане не само на новите прагове за класифициране, но и на праговете за тонаж на складираните продукти. Ако това включва стоки, които вече са пакетирани в по-малки количества с цел продажба на дребно, и ако съществува малка вероятност от пожар или експлозия, рискът от голяма авария съгласно даденото определение е значително по-малък.

4.11 ЕИСК отбелязва също така, че това предложение изрично и правилно изключва аварии като неотдавнашната експлозия на нефтодобивна платформа край бреговете на Мексиканския залив, за които може да е необходимо ново законодателство, както и в по-локализиран мащаб изтичането на „червена кал“ в Унгария, което поне теоретично попада в обхвата на Директивата относно отпадъците от рудодобив от 2006 г. Правилното прилагане и инспекция на национално равнище, разбира се, са от решаващо значение, независимо какво законодателство има на равнището на ЕС.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК отбелязва, че съществуват изисквания за докладване към производителите и държавите-членки в различни времеви рамки според много от горепосочените директиви. Увеличаването на честотата и задълбочеността при докладване в тази област, без да са налице ясни доказателства за положително въздействие, води до увеличаване на тежестта за всички заинтересовани страни. Събирането на данни на централно равнище, в Брюксел или на друго място, създава допълнителни проблеми, свързани с поддържането както на качеството на данните, така и на поверителността, когато това е необходимо.

5.2 Това се отнася и за новото изискване към „предприятията“ да предоставят подробна информация за своите „съседни“, с цел да се избегнат „ефекти на домино“ в съседни обекти, които може да са или да не са включени в това законодателство. Не е ясно как това може да бъде разгледано от гледна точка на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията. Със сигурност обаче то е от значение за изготвянето на планове за ответни действия при извънредни ситуации на местно равнище и в този смисъл се подкрепя напълно от ЕИСК.

5.3 Изискването към операторите да изготвят доклади, като включват доказателства за наличието на „култура на безопасност“, е резултат от аварията в САЩ като трагедията с космическата совалка и, в по-близкото минало, големите аварии в Тексас и в Мексиканския залив, които според ретроспективните доклади са показали липсата на подобна култура. Това обаче са субективни коментари, които трудно могат да бъдат оценени или изразени в количествена стойност. Предварителното осигуряване на редовни и съдържателни оценки би довело до проблеми за компетентните органи, предвид настоящата численост на техния персонал в повечето държави-членки. Ето защо това предложение беше отхвърлено на среща на експерти по безопасността, проведена в Испра през 2010 г., и не е ясно защо се представя отново в настоящото съобщение.

5.4 Като цяло ЕИСК би предпочел изискванията за докладване да останат на реалистично, съдържателно, сравнимо и приложимо ниво във всички държави-членки, като се полагат всички усилия за осъществяване на трансграничен обмен на най-добри практики. По-специално ЕИСК изразява съжаление за това, че частите, озаглавени „Извлечени поуки“ в 745-те онлайн доклада, които понастоящем са на разположение в базата данни eMARS, обикновено са празни, а останалите „кутийки за отмятане“ не предоставят много полезна информация, независимо от факта, че се представят на широката публика и на експертите по безопасността като ключов източник на важни данни. Някои данни, например тези относно разпределението на аварията между предприятията с по-високо и по-ниско ниво на опасност, изглежда не са събирани систематично, което прави трудно оценяването на ефективността на различните елементи от законодателството и на действията, необходими на национално равнище. Ето защо ЕИСК приветства действията на Комисията, насочени към договаряне с държавите-членки на нови стандарти за докладване, и изразява надежда, че ще бъдат предоставени достатъчно ресурси, за да се запази пригодността на системата за постигане на първоначалните ѝ цели.

5.5 ЕИСК също така поставя въпроса защо изискванията за докладване за двете категории оператори, определени според тонажите и степента на опасност на произведените, използваните или складираните в обекта вещества, се различават по отношение на необходимостта от политика за предотвратяване на големи аварии (ППГА) и последващи система за управление на безопасността (СУБ) и доклад за безопасността. Тъй като първият елемент (ППГА) няма голяма стойност без втория (СУБ), ЕИСК счита, че това изискване следва да се прилага еднакво за всички предприятия, посочени в тази директива. Въпреки това специфичните изисквания за предприятията с по-ниско ниво на опасност следва да бъдат по-добре адаптирани към много по-малкия риск от действително настъпване на голяма авария.

5.6 ЕИСК отбелязва, че предложенията за предоставяне на информация на обществеността са значително разширени, въпреки че невината е ясно защо. „Училищата и болниците“ се посочват изрично в един от параграфите, но не е ясно дали това се прави с образователна цел, тъй като в тези обекти има голям брой лица, които се нуждаят от специфични планове за евакуация и обучение, или понеже това са ключови ресурси в случай на извънредна ситуация. Това следва да се изясни, така че заинтересованите лица да могат да предприемат съответните действия.

5.7 Във всички тези случаи следва да важи изискването предоставената информация да бъде съдържателна, разбираема и навременна спрямо съответната цел. Предоставянето на информация по електронен път ще послужи на някои групи от обществото, но не и на други. Информацията на хартия ще бъде необходима много години напред. Нови форми на комуникация, като използването на електронни съобщения до подбрани получатели, социални мрежи и дори Twitter® биха могли да бъдат разработени на местно равнище в рамките на планове за справяне с конкретни извънредни ситуации.

5.8 Накрая Комисията включва нов член, за да гарантира „екологична справедливост“ – понятие, което се появи в Съединените щати през 80-те години на XX век и се основава на движението за граждански права, възникнало 20 години по-рано, в което цвета на кожата, бедността и липсата на граждански права, а оттам и очевидната липса на „справедливост“, бяха тясно свързани помежду си. Същите принципи бяха включени в Конвенцията от Орхус от 1998 г. През 2006 г. беше приет регламент, с който се определят задълженията на институциите на ЕС. В своето становище относно този регламент, публикувано в ОВ С 117, 30.4.2004 г., стр. 52, ЕИСК подкрепи предложението, но изрази тревога относно тясното определение

на „организации, които съдействат за опазването на околната среда“, тъй като „други организации с идеална цел, като профсъюзите, организациите на социалната икономика и социално-професионалните организации, спруженията на потребителите и др. също играят важна роля за опазването на околната среда на местно, регионално, национално и европейско равнище“. Тази позиция е валидна и днес, тъй като е напълно правилно всички елементи на организираното гражданско общество да участват във вземането на информирани решения по въпросите, свързани с това законодателство, и в гарантирането на съответната защита на здравето и безопасността на работниците и широката общественост, намираща с в непосредствена близост до тях, в случай на действителна голяма авария. Според онлайн доклади на Комисията относно прилагането на регламента от 2006 г., малкото регистрирани искания за информация са били по-скоро в подкрепа на текущи общоевропейски кампании, отколкото по въпроси, свързани с конкретни обекти. Поради това не е ясно защо в този случай е добавено това конкретно изискване вместо например предложения за обмен, признаване и награждаване на най-добрите практики. Това е област, в която ЕС изостава значително в сравнение със Съединените щати и в която би могло да бъде постигнато действително подобрене на безопасността на процесите и личната безопасност в съответствие с обявените цели на настоящото предложение.

Брюксел, 15 юни 2011 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, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно възможностите и предизвикателствата пред европейското кино в цифровата ера“

COM(2010) 487 окончателен

(2011/С 248/25)

Докладчик: г-н **Mircea Eugen BURADA**

На 24 септември 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 114 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 възможностите и предизвикателствата пред европейското кино в цифровата ера“

COM(2010) 487 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 +гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

Мото

„Европа трябва да бъде световен фактор, а не подизпълнител на глобализацията“⁽¹⁾

ПРЕАМБЮЛ

„Европейското кино играе важна роля в оформянето на европейските идентичности, които са в сърцевината на Европейската програма за култура.“

Това изречение, поставено в началото на съобщението на Комисията, е отлична декларация за намерения и още от самото начало подчертава истинския обхват на темата, като същевременно ни предупреждава за огромното ѝ значение за успеха на такова предизвикателство като създаването на Европейския съюз, както е бил замислен от неговите основатели. Културата и всички нейни съставни елементи, и по-специално в настоящия случай – киното, е основният вектор на обшуването, солидарността, демокрацията и особено на сближаването в Европа. Истински *Holy Grail* („Свети Граал“) на битието, киното трябва да бъде опазвано и към него да се подхожда със засилен политически и стратегически интерес. Цифровото кино предлага възможност, която не бива да се пропуска – на европейското кино да се предостави главната роля на трансцендентален носител на идеите. Това е и уникален шанс за Европейския съюз, който задължително трябва да се възползва от него, за да си набави необходимите инструменти за постигане на сближаването в ЕС чрез оформяне на европейските идентичности. И единствено изкуството като такова, и кинематографичното изкуство по-специално, ще могат да конкретизират тази амбиция. Икономическото изражение на това начинание изисква БЮДЖЕТ, т.е. огромна финансова подкрепа, без която Съюзът – същинска вавилонска кула от 27 страни – рискува да бъде

провален поради чувствителността, характерна за присъщите на отделните държави-членки идентичности.

1. Заключение и препоръки

1.1 Темата, която ни занимава днес, е сложен, чувствителен и важен въпрос, който е най-вече политически:

— СЛОЖЕН, поради културното многообразие на европейските идентичности;

— ЧУВСТВИТЕЛЕН: всяка държава-членка, горда с богатото си и разнообразно национално кинематографично наследство, ще подхожда към този нов етап твърде предпазливо и дори скептично;

— ВАЖЕН, поради липсата на истинска стратегия на европейско равнище и на очаквани резултати, което рискува във времето да се превърне в заплаха за усилията за укрепване на ЕС чрез оформяне и хармонизиране на европейските идентичности;

— ПОЛИТИЧЕСКИ: и ако в началото киното, чисто културно явление, е било за развлечение, то с времето придобива ново и многообразно значение като морална подкрепа, средство за общуване, историческа следа, начин за постигане на възвишеност, средство за пропаганда и пр.

1.2 Комитетът препоръчва на всички политици, загрижени за бъдещето на този уникален за света проект, да действат с предпазливост и да избягват да попадат в клопката на сравненията, пропити с културна мрачност, като „американското кино има превъзходство“, „зрителите предпочитат американските продукции“ и пр. Конкуренцията трябва да бъде като доза адреналин, инжектирана на европейското цифрово кино. Зрителите обичат да се общува с

⁽¹⁾ Среща на председателя Staffan Nilsson с европейския комисар Michel Barnier, проведена на 6 януари 2011 г.

тях, да бъдат очаровани, да бъдат убедени, да им бъде предложен спектакъл, да бъдат поканени в киносалона, в който да влизат със своите собствени идеи и откъдето да си тръгнат с идеите, които са им предадени от екрана. Това е ключът към успеха. Именно затова препоръчваме да се положат всички необходими усилия (самоувереност, решителност, европейска амбиция), за да се намерят необходимите средства и финансиране, с ясна цел да се подсигури успехът на този политико-културен инструмент, който без съмнение е един от най-важните за успешното справяне с предизвикателството за европейската интеграция.

1.3 Тази същинска цифрова революция в европейското кино, чрез предизвиканите от нея промени в програмите, стандартите и законодателствата, ще доведе до дълбоки сътресения в „спокойния“ живот на редица заинтересовани страни в сектора, като им наложи нова работна рамка, нов ритъм на живот и най-вече необходимостта от чувствително увеличаване на бюджета. Това е ново предизвикателство, което обаче крие опасност от изчезване на редица малки и средни предприятия, както е обяснено много добре в текста на Комисията. Комитетът отправя апел и изразява своята подкрепа за всяка необходима намеса на Европейския съюз и счита, че е необходимо да се положат усилия за продължаване на съществуването на малките зали и на тези в селските райони, подобно на тези в големите градове, които са толкова важни за социалното сближаване, както и нишата на студийното и експерименталното кино.

1.4 Гигантски скок към иновацията, императив за бъдещето на Съюза, основен компонент на европейската култура, солиден мост между народите и културите на ЕС, който им дава възможност да се срещат, да се опознават по-добре, да се откриват взаимно, а дори може би, ако е необходимо – да осъзнаят, че могат да живеят заедно, като се гледат с разбиране, уважение, а защо не и възхищение, цифровото кино е дъгата предвестник на един по-задушевен, по-конкурентоспособен и по-евтин живот.

1.5 Комитетът подкрепя създаването на равнището на ЕС на конкретна, ясна и стабилна правна рамка. Държавите-членки трябва да положат конкретни усилия, за да върнат в киносалоните милионите напуснали ги зрители. Тук е редно да бъде взет под внимание един факт от първостепенно значение: в днешно време гледането на филм в киносалон се превърна в лукс, докато гледането на филм на DVD с домашно кино (с необходимия плазмен екран) е ежедневна удобство.

1.6 При разглеждането на този въпрос трябва да се има предвид, че ИКТ – новите технологии, информацията в реално време и директната комуникация без езикови бариери – са изключително полезни за свободното и все още евтино разпространение на толкова разнообразните културни и творчески ценности на Европа. Същевременно те предоставят много лесен достъп за лицата със затруднения в зрението или в слуха.

1.7 Въпреки това не може да бъде постигнато нищо стабилно и трайно, ако Европейският съюз не осигури необходимите финансови ресурси за осъществяването и подходящата подкрепа за този единствен в света мултикултурен проект. Лошото управление на тази програма без съмнение ще доведе до

трудно поносими разходи за малките киносалони, за определени категории професии от сектора и най-вече за нашата основна целева група – зрителите. Предвид факта, че от гледна точка на публичните помощи не съществува единен подход, приложим към всяка държава и всеки регион в Европа, ЕИСК подчертава, че е необходимо да бъде финансирана в достатъчна степен цифровизацията на малките киносалони, по-специално на тези в селските райони, както и на тези в големите градове. Следва приоритетно да се използват структурните фондове, да се осигури подходящо съфинансиране на национално равнище, а гаранционният фонд за филмови продукции МЕДИЯ да стане по-достъпен за заинтересованите лица. Въпреки това, не може да става въпрос за недиференциран подход на държавните помощи, което е еднакво валидно за всички страни и всички региони в Европа; на всяка страна или всеки регион трябва да се остави свободата да изградят системата, която най-добре ще отговори на състоянието на пазара към момента.

1.8 Препоръчва се използването на прехода към цифрова технология, който със сигурност ще се състои през следващите години, за да се дигитализират филмовите архиви, независимо дали става дума за документални филми, архивни кадри или класически филми, за да не се лишат идните поколения от тази златна мина на европейското кино и да могат лесно да получат достъп до тези продукции.

1.9 Съобщението поставя по-силно ударение върху цифровизацията на киносалоните, отколкото върху европейското кино и аудиовизуалната политика в цифровата ера. Цифровизацията е сложен процес, който надхвърля обикновената подмяна на оборудването. Ще бъде необходимо да се възприеме един поинтегриран подход, който да отчита не само технологичните и индустриалните аспекти, но и въпросите, будещи загриженост, и целите в културната сфера – творчеството – за да се превърне европейското кино в основен стратегически елемент от Програмата в областта на цифровите технологии за Европа. Достъпът до цифровото кино, независимо дали е за запълване на свободното време или с осведомителна цел, трябва да стане елемент от *Програмата в областта на цифровите технологии за Европа*.

2. Въведение

2.1 Цифровото кино използва цифровите технологии за разпространение и прожектиране на филми в киносалони. Цифровата технология включва: цифров запис, цифрова постпродукция, извършване на цифрова обработка – Digital Cinema Distribution Master (DCDM), прожекция на филми в цифров формат (стандарт DCI), която може да се извършва на две нива на резолюция: 2K и 4K. Системата на цифрово кино трябва да осигури най-висока резолюция на картината и звука.

2.2 Разпространението на филми в цифров формат позволява на киноразпространителите да реализират значителни икономии. Разпространението на запис на 80-минутен филм върху класическа лента струва от 1 500 до 2 500 щатски долара. Умножена по милиони копия, сумата става баснословна. На цифров носител, с не повече от 250 Mb в секунда, един обикновен филм може да се съхранява на твърд диск от едва 300 Gb на твърде ниска цена, без да се забравя, че физическият цифров носител е лесен за използване, съхраняване и транспортиране, а може и да се употребява многократно (източник: Уикипедия).

2.3 Разпространението на цифров носител (цифровото кино) не би съществувало без филмовото производство, което изостава в адаптирането на снимачните апарати към цифровата система. Налага се да се отпуснат значителни финансови средства, за да се преодолее допуснатото закъснение и да се постигне бърз напредък предвид съществуващата конкуренция.

В момента се намираме в доста парадоксална ситуация – опитваме се да изградим мрежа от цифрови кина, докато повечето производители на филми все още използват целулоидни ленти като носител за разпространението на своите филми.

Същото е положението и в областта на филми с триизмерно изображение, при които разпространителите или собствениците на киносалони най-често продават на европейците, за няколко евро повече на билет, нещо като ерзац без необходимите качества на цифровия стандарт. Ако цифрово мастър копие не е заснето по цифрова технология, не може да има истинска цифрова прожекция. Например филмът „Аватар“ беше заснет в триизмерно изображение, което обяснява увлечението на милиони зрители.

3. Предварителни условия

3.1 В съобщението са взети под внимание няколко основни концепции, предназначени за насърчаване на общо европейско културно пространство въз основа на принципа, че цифровизацията ще се проведе, както следва, и че ще бъде придружена от необходимата финансова подкрепа.

3.1.1 В европейската програма за култура се отделя най-голямо внимание на популяризирането на европейското кино като двигател за оформянето на европейските идентичности и за сближаване между културите в ЕС.

3.1.2 Програмата в областта на цифровите технологии за Европа е една от седемте водещи инициативи на „Европа 2020 – Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ в рамките на единен цифров пазар.

3.1.3 Единният пазар е важен възел, който гарантира, въпреки всички трудности, свободното движение през вътрешните граници на ЕС на културните продукти, обществените отношения и търговски услуги, като предлага на европейските граждани да се възползват изцяло от предимствата на цифровата епоха чрез създаването на единен цифров пазар.

3.1.4 Конвенцията на Юнеско, ратифицирана от Европейския съюз през 2006 г., която предлага да се защитава и насърчава многообразието от форми на културно изразяване, е изключително полезна за определяне на необходимите действия – амбиция, която Европейският съюз трябва да конкретизира напълно в областта на цифровизацията на киносалоните.

3.1.5 Зелена книга „Отключване на потенциала на културните и творческите индустрии“. Освен че допринасят пряко за БВП, културните и творческите индустрии са и важни фактори за икономически и социални иновации в много други сектори.

3.1.6 Програмата **МЕДИЯ 2007** е обширна програма, която има и специален раздел за обучението на професионалистите от

европейската аудиовизуална индустрия. Целта ѝ е да помага на хората, работещи в този сектор, да се адаптират към европейското и международното измерение на аудиовизуалния пазар, насърчайки продължаващото професионално обучение и използването на новите технологии.

3.1.7 Финансирането на цифровизацията на малките киносалони, по-специално в селските райони, определено липсва. То следва да се извършва посредством структурните фондове, чрез подходящо съфинансиране на национално равнище и чрез осигуряване на по-голяма достъпност за заинтересованите лица до гаранционния фонд за филмови продукции МЕДИЯ.

4. Анализ на ситуацията

4.1 Цифровата революция повдига политически въпроси на регионално, национално и европейско равнище:

- конкурентоспособността и разпространението на европейските произведения;
- плурализмът, а така също - културното и езиковото многообразие.

Тези проблеми определено трябва да бъдат анализирани и решени по еднакъв начин и безпристрастно между всички участници от ЕС.

4.2 От гледна точка на помощта, предоставена от органите на държавите-членки, се забелязва, че финансовата подкрепа до този момент е била запазена за създаването и производството на филми, което според нас е много похвално и абсолютно необходимо за насърчаването на филмовата култура на отделните държави, при условие че се премине към цифрова продукция.

4.3 Освен това в съобщението се подчертава нуждата от създаването на допълнителна финансова подкрепа, както за правене на референтни копия („мастъри“), така и за инсталирането на цифрови екрани, така че филмите да могат да се излъчват и гледат от максимален брой зрители, при условие че се финансира преквалифицирането на хората, изгубили своята работа поради преминаване към друга технология.

4.4 Текстът поставя въпроса за широкомащабното участие на разпространителите и на собствениците на киносалони – задължително условие, за да се гарантира разпространението на европейските творби и разнообразието на европейското кино. Фактът, че някои разпространители на филми са също и продуценти, не бива да е проблем, ако цената на билетите не бъде възпираща. Редно е да се използва техният бизнес интерес, за да се осигури подкрепа за националното или европейското цифрово кино.

4.5 Осне през пролетта на 2008 г. Европейската комисия и държавите-членки предприеха дълготрайна инициатива чрез създаването на експертна група по цифровото кино. По време на обсъжданията се откри необходимостта от намиране на алтернатива на съществуващите в момента модели за финансиране чрез такса за виртуално копиране (ТВК) (virtual print fee – VPF), както и значението на финансовата подкрепа от страна на Европейския съюз и националните публични власти в полза на цифровизацията.

4.6 „Междинни инвеститори“ финансират предварително цялото цифрово оборудване за киносалоните. Разпространителят е длъжен да върне още с първата прожекция на филма финансирането – таксата за виртуално копиране (VPF) – което е все едно да закупи цифровото оборудване.

4.7 Ако в съобщението се съдържат някои примери за финансиране, които ни навеждат на мисълта, че влакът на цифровизацията вече е потеглил, ние все още нямаме конкретна представа за неговата средна скорост, ефективност, стабилност на оборудването и най-вече за размера на обхвата на мрежата от цифрови кина, един от стълбовете за осъществяване на единния пазар, който се стреми да гарантира интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

4.8 В резултат от обществената консултация, иницирана от Европейската комисия на 16 октомври 2009 г. по въпроса за възможностите и предизвикателствата пред европейското кино в цифровата ера, се получи над 300 отговора от страна на собственици на киносалони, разпространители, продуценти, търговски агенти, кинематографски организации, професионални сдружения и дружества за цифрови услуги.

4.9 Смятаме, че за успешното справяне с това предизвикателство, един такъв мониторинг в дългосрочен план трябва да бъдат адаптиран към широкия спектър на европейския културен контекст.

4.10 В течение на годините киното се е изправяло пред редица предизвикателства: нямо кино, Technicolor, система Dolby стерео и пр. Голямото предизвикателство на съвременната епоха е цифровата революция.

4.11 ЕИСК подчертава, че цифровизацията поставя също така и сериозни технически и финансови предизвикателства, свързани със складирането, дълготрайното съхранение и достъпа, които не са разглеждани в съобщението. Не е изготвен никакъв план за дълготрайното цифрово складиране, както и никаква процедура, която да е достатъчно ефективна за дълготрайно складиране на цифрово съдържание, с оглед бъдещо извличане на данни. Складираната цифрова медия има по-кратък живот от филма, свързаните разходи са доста по-високи, а цифровото съдържание нараства в геометрична прогресия. Успоредно с това се поставят и въпросите за достъпа, оригиналността и автентичността.

4.12 Комитетът препоръчва тези предизвикателства да бъдат разрешени чрез създаване на сътрудничество в цялата киноиндустрия при участието на заинтересованите страни, с което да се изградят адекватни системи за складиране и архивиране, да се изградят общи стандарти и се вземе решение за стабилно и надеждно финансиране. Препоръките за единна рамка за цифрово складиране и архивиране включват основно осигуряване на гарантиран достъп за период от 100 години, приемане на мерки за избягване на дълги периоди на липса или недостиг на финансиране, възможност за възпроизвеждане на записи, които да удовлетворят бъдещите нужди за разпространение, качество на образа и звука, които да отговарят или дори да превъзхождат оригинала, както и защита от зависимост от нестабилни технологични платформи.

4.13 В съобщението се набляга на възможността, предоставена от цифровото разпространение: гарантиране на оцеляването на архивни филми и след това широкомащабно разпространение на класическите творби, застрашени от забвение поради остарялата технология.

4.14 Цифровите технологии позволяват също така да се намалят значително разходите във фазите на производство и постпродукция. Така един цифров „мастър“ (Digital Source Master – DSM) може да бъде използван в няколко области: кино, видео при поискване (VOD), DVD, цифрова телевизия.

4.15 Цифровото разпространение предлага още една възможност от първостепенно значение: то улеснява прекосяването на физическите, културните и най-вече езиковите граници, като се започне от най-обикновеното представяне на оригиналния филм, преведен на езика на страните, в които ще бъде представен. В допълнение, все повече филми на DVD съдържат субтитри на многобройни езици.

4.16 Този цифров похват позволява също така на режисьора на филма да контролира до последния момент качеството на цифровия мастър (кадри, специални ефекти, осветление, музика, звукови ефекти и др.).

4.17 Комитетът приветства усилията на Европейската комисия да насърчи държавите-членки, подкрепящи своята кинопродукция, да се възползват от възможностите на цифровото разпространение, като поемат предизвикателството, чрез продължително участие в тази цифрова революция, да гарантират сигурно бъдеще на цифровото кино, което прави културното многообразие достъпно за гражданите на ЕС.

4.18 ЕИСК подчертава потенциала за създаване на работни места в сектора, както и спецификата на профилите, за които осигурява заетост. Днес е изключително важно да се инвестира в човешките ресурси, за да се осигури успешно разпространение на цифровото кино в Европа, което ще гарантира в бъдеще качеството и самобитността на европейската кинематографична индустрия. Важно е също така да се намали в рамките на възможното (например чрез подходящи мерки за обучение и заместване) социалната цена за прехода към цифрови технологии, изразяваща се в загуба на работни места за прожекционистите или за лабораторните техници.

4.19 Решението за прилагането на МЕДИЯ 2007 предвижда в член 3, параграф 1, буква в) професионално обучение още на първоначалния етап от употребата на цифровите технологии, използвани при производството, постпродукцията, разпространението, търгуването и архивирането на европейските аудио-визуални програми. Програма МЕДИЯ 2007 би следвало да бъде преразгледана и разширена, за да даде приоритет и отговори на новите изисквания, които надхвърлят вече определените.

4.20 Програма МЕДИЯ 2007 подкрепя и другия аспект на цифровото кино – разпространението (член 5).

4.21 Държавните помощи, отпускани съгласно член 107, параграф 3, точка г) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), са друг източник на финансиране. Примерите са многобройни, както се подразбира от контекста.

4.22 Стандартизация: през 2002 г. шестте най-големи американски филмови компании определиха набор от технически спецификации за киноразпространение чрез цифровите технологии: „Инициатива за цифрово кино“ (Digital Cinema Initiative – DCI).

4.23 Те бяха публикувани през 2005 г. от Дружеството на инженерите от филмовата индустрия и телевизията (SMPTE), след което бяха превърнати в норми за цифровото кино и приети като международни стандарти от Международната организация по стандартизация (ISO). През 2011 г. Комисията си поставя за цел да приеме дългоочакваната препоръка относно насърчаването на европейски норми, специфични за европейското цифрово кино.

4.24 В Европа, в сравнение със САЩ, процентът на филмовите продукции, заснети в цифров вид или чиято продукция се извършва в цифров вид, е обезпокоително нисък.

Ние изоставяме в сравнение с този могъщ конкурент. Ето един красноречив пример: от всички цифрови филми, проектирани във Франция (30 през 2007 г., 50 през 2008 г.), 35 са били северноамерикански, 10 европейски и 5 независими продукции.

4.25 С усилията си за развитие на цифровите кинозалони, без успоредно с това да подкрепяме европейското производство на цифрови филми, обричаме европейското кинематографично творчество и капитулираме пред чуждите дигитални продукции.

4.26 В случай на провал на тази голяма европейска програма, цифровото кино ще символизира края на идеята за европейско сближаване, основаващо се на мултикултурното съдържание в Европейския съюз.

4.27 Поуката е: в областта на цифровото кино Европа има да навакства голямо закъснение.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — реформа на правилата на ЕС за държавните помощи относно услугите от общ икономически интерес“

COM(2011) 146 окончателен

(2011/C 248/26)

Главен докладчик: г-н **Raymond HENCKS**

На 23 март 2011 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, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – реформа на правилата на ЕС за държавните помощи относно услугите от общ икономически интерес“

COM (2011) 146 окончателен.

На 3 май 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (член 59 от Правилника за дейността), на 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Raymond HENCKS за главен докладчик и да приеме настоящото становище със 136 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1 ЕИСК изразява задоволство, че в рамките на диалога със заинтересованите страни Комисията е поставила началото на обсъждане относно преразглеждането и изясняването на правилата за финансиране на услугите от общ икономически интерес.

1.2 ЕИСК изцяло подкрепя нов, по-разнообразен и пропорционален подход, съобразен с различните видове обществени услуги, и одобрява освобождаването от задължението за уведомяване във връзка с малките по размер обществени услуги и някои социални услуги.

1.3 Във връзка с това ЕИСК призовава Комисията да изясни всеки един от начините на финансиране на компенсациите за задължения за обществени услуги, ако отговарят на критериите от делото Altmark и следователно не се подчиняват на правилата за „държавните помощи“.

1.4 За да не бъдат зависими изключително от законодателен или съдебен подход за всеки отделен случай, можем само да одобрим намерението на Комисията за изясняване на разликата между услугите от общ икономически интерес (УОИИ) и неикономически услуги от общ интерес (НИУОИ), предвид убеждението на ЕИСК, че с оглед на трудностите при определяне на понятието „НИУОИ/УОИИ“ не бива да се съсредоточаваме върху икономическото или неикономическото естество на явлениято, а върху особената мисия на въпросните услуги и върху задълженията за обществени услуги.

1.5 Ето защо ЕИСК смята, че в този контекст правилата за прилагане на компенсациите за задълженията за обществени услуги във връзка с държавните помощи могат да бъдат по-демократични за десетките хиляди публични органи, които ще

трябва да ги осъществяват, ако зависеха от прилагането на обикновената законодателна процедура съгласно член 14 от ДФЕС, при условие че е спазен Договорът.

1.6 Ако призивът към държавите-членки за придаване на по-голяма тежест на съображенията за ефективност е твърде похвален, въпросната ефективност не следва обаче да бъде подчинена единствено на икономическите критерии, но и да взема под внимание социалните, териториалните и екологичните аспекти, както и да отчита критерии като качество, резултати и устойчивост.

1.7 ЕИСК изразява тревога, че с въвеждането на понятието „ефективност“ има опасност критериите за оценяване на решението и насоките да се приравнят по четвъртия критерий от делото Altmark. От друга страна, това може да се прилага за всички компенсации, включително изплатените за обществени услуги, освободени от задължението за уведомяване.

1.8 Колкото до намерението на Комисията за изясняване на ограниченията, наложени на държавите-членки при класирането на някоя УОИИ, ЕИСК посочва, че от години той настоява за изясняване на условията за прилагане на член 106, параграф 2, който е предмет на противоположни тълкувания.

2. Въведение

2.1 В отделните държави-членки съществува цял набор от публични финансови помощи от различно естество – от държавната помощ за заетост, обучение, инвестиране, научни изследвания, защита на околната среда, малки и средни предприятия, оздравяване и реструктуриране на губещи предприятия, семейства, хора в затруднено положение и др., до услугите от общ интерес (УОИ).

2.2 В рамките на правилата на конкуренцията и вътрешния пазар Договорът за функционирането на ЕС разглежда държавната помощ като полза, независимо от нейното естество, предоставена от националните власти на едно или повече предприятия вследствие на подбор.

2.3 Така една помощ се счита за държавна само ако отговаря на всичките следни критерии:

- предполага прехвърляне на публични средства от страна на националните, регионалните или местните власти пряко или чрез публичен или частен орган, независимо от вида на помощта (субсидии, бонификации, гаранции по заеми, капиталови субсидии, резерви и др.);
- не е част от общи мерки, а си остава селективна и дискриминативна по отношение на други предприятия или органи;
- дава на бенефициера (частно предприятие или публичен орган, със или без стопанска цел) икономическо предимство, от което не би се възползвал в рамките на обичайната си икономическа дейност;
- има потенциално въздействие върху конкуренцията и търговията между държавите-членки.

2.4 По принцип горепосочените държавни помощи са забранени от Договора (членове 107 и 108 от ДФЕС), а някои са разрешени, когато се правят за общото благо (услуги от общ интерес, регионално и социално сближаване, заетост, научни изследвания и развитие, устойчиво развитие, насърчаване на културното многообразие и др.) и за компенсиране на пазарни неуспехи, при условие че не нарушават конкуренцията до степен, накърняваща интересите на ЕС.

2.5 Възможността държавите-членки да отпускат държавни помощи е подкрепена от поредица законодателни актове и от богатата и развиваща се практика на Съда на ЕС, чрез което са били установени правила, задължителни за държавите-членки, които желаят да прилагат такива разпоредби.

2.6 По този начин държавите-членки следва, като цяло, с някои изключения (минимални помощи, помощи, които попадат под определен праг, помощи за отделни сектори), да следват процедура за уведомяване на Комисията относно помощите, които възнамеряват да предоставят. Дадена помощ може да се прилага само с официалното съгласие на Комисията.

2.7 Единствено Комисията е оправомощена да оценява съвместимостта на държавните помощи с Договора (с възможност за обжалване пред Съда на ЕС) и поради това притежава значителни правомощия за разследване, даване на разрешения и санкциониране в тази област.

2.8 Законодателството за държавните помощи не се отнася за НИУОИ.

2.9 По отношение на УОИИ въпросът, който стои пред публичните органи, е дали дадена компенсация за задължение

за обществена услуга е държавна помощ, съвместима с Договора, съгласно правилата на конкуренцията и вътрешния пазар.

2.10 Съгласно решение на Съда на ЕС (Altmark Trans GmbH C280/00), не се разглежда като държавна помощта за УОИИ, когато са изпълнени всичките следни условия:

1. задълженията за обществена услуга са ясно определени;
2. основните параметри за изчисляване на компенсацията са предварително установени;
3. компенсацията за обществена услуга покрива единствено разходите и разумна печалба;
4. или изборът на дейност на предприятието е извършен чрез процедура за възлагане на обществени поръчки, с цел излъчване на кандидата, който е в състояние да извърши тези услуги при най-ниски разходи за съответната общност, или компенсацията се определя въз основа на анализ на средно, „добре управлявано“ и добре оборудвано предприятие от съответния сектор.

2.11 Съгласно това решение, наречено „казусът Altmark“, Комисията е взела под внимание факта, че едва малко на брой компенсации отговарят на тези четири условия и че всички други компенсации са по-скоро „държавни помощи“. Тогава тя прие пакета „Monti-Kroes“, който уточнява:

1. с решение – това представлява държавна помощ, но не трябва все пак да бъде нотифицирано (Решение 2005/842/ЕО относно прилагането на член 86, параграф 2 от ДЕО / член 106, параграф 2 от ДФЕС за държавните помощи под формата на компенсации за обществени услуги в полза на предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес);
2. чрез насоки – редът и условията за оценка на нотифицираните случаи (Насоки 2005/C297/04 относно държавните помощи под формата на компенсация за обществена услуга);
3. Нов подход към четвъртия критерий по делото Altmark, състоящ се в изчисляване на компенсацията според допълнителните разходи, генерирани от конкретна задача, а не в съпоставка с добре управлявано и добре оборудвано предприятие.

2.12 Срокът на действие на тези насоки, чиято цел е да се установят правила и принципи за определяне при какви условия компенсациите за обществени услуги са съвместими с „общия пазар“, съгласно член 106, параграф 2 от ДФЕС, изтича през ноември 2011 г.

2.13 Тъй като в гореспоменатите насоки и решение се предвижда оценяване на съдържаните от тях правила, Комисията започна преразглеждане на пакета Monti-Kroes, поспециално чрез покана през 2008–2009 г. държавите-членки да представят доклад за прилагането на настоящия пакет, а през 2010 г. – чрез обществени консултации по темата.

2.14 Въз основа на тези две действия Комисията разработи насоки, залегнали в съобщението, което е предмет на становището и с което се цели стартирането, заедно с европейските институции и други заинтересовани страни, до месец юли, на политически дебат преди разработването на нови проекти за текстове.

3. Съдържание на съобщението

3.1 В рамките на целта за разработване на по-ясни, опростени и пропорционални инструменти, в съобщението се предвижда:

- изясняване на:
 - разликата между икономически и неикономически дейности,
 - наложените на държавите-членки ограничения при класирането на някои УОИИ,
 - осигуряването им при минимални разходи посредством най-ефикасните и ефективни средства,
 - взаимодействието с приложимите за УОИИ секторни правила;
- приемане на по-разнообразен и по-пропорционален подход за различните видове обществени услуги;
- опростяване на прилагането на правилата за някои видове малки обществени услуги, предоставяни на местно равнище и имащи ограничено въздействие върху търговията между държавите-членки, както и за някои социални услуги от общ интерес;
- придаване на по-голяма тежест на съображенията за ефективност и конкуренция в случай на големи търговски услуги с ясно изразено европейско измерение.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя усилията на държавите-членки и други пряко заинтересовани страни, които или в доклада за изпълнението на настоящия пакет Monti-Kroes, или по време на публичните консултации по този въпрос, са изразили искането за преразглеждане на правилата за държавните помощи, приложими към УОИИ, с цел премахване на законовите неясноти и постигане на по-хармоничен баланс между икономическите, социалните и екологичните интереси.

4.2 ЕИСК напълно подкрепя по-разнообразен и по-пропорционален подход към различните видове обществени услуги, който да цели изясняване на правилата за финансиране. Той също така одобрява освобождаването от задължението за уведомяване за малките по размер обществени услуги и за някои социални услуги, които обаче следва да бъдат дефинирани. Особено важно е да се запази съществуващият режим на освобождаване в някои области (напр. заетост на уязвими групи като хората с увреждания).

4.3 В този смисъл ЕИСК се пита относно причините, поради които Комисията е ограничила само до местното равнище обхвата на освобождаването от задължението за уведомяване за

малките услуги, докато условието да не се засяга търговията между държавите-членки би следвало да бъде достатъчно на местно и регионално и дори на национално равнище.

4.4 Според съобщението преразглеждането на пакета е част от по-широките цели на Комисията в областта на обществените услуги, по-специално нейното съобщение, озаглавено „За акт за единния пазар“, и стратегията „Европа 2020“.

4.5 Във връзка с това ЕИСК припомня, че в становището си „За акт за единния пазар“ (INT/548 от 15.03.2011 г.) счита, че „целта на съобщението и на другите мерки относно обществените услуги следва да бъде подкрепата за държавите-членки в развитието и подобряването на предоставяните от тях обществени услуги в съответствие с Протокола относно УОИ“.

4.6 В този смисъл ЕИСК призовава Комисията да изясни всеки един от начините на финансиране на компенсациите за задължения за обществени услуги, ако отговарят на критериите от делото Altmark и следователно не се подчиняват на правилата на „държавните помощи“. В момента има остатъчна липса на осведоменост относно процедурите за уведомяване и различните случаи на освобождаване. Това води до свиване на пазара, тъй като организациите, разчитащи на компенсация, за да осигуряват ефективно обслужване, не са в състояние да се конкурират, като по този начин оказват пряко въздействие върху живота на гражданите на ЕС, които са лишени от качествени и достъпни услуги.

4.7 Според ЕИСК вписването в Протокола относно УОИ на разграничението между икономически и неикономически услуги, без да се реши проблемът с различаването на тези две категории, е доказателство за необходимостта от изясняване на въпросните понятия и режими, включително ролята на организациите с нестопанска цел и на понятието „разумна печалба“, за да не бъдат зависими изключително от законодателен или съдебен подход за всеки отделен случай. Поради двойните цели на социалната политика и на политиката на конкуренция има нужда от изясняване на понятието „разумна печалба“. Ето защо би било по-полезно, ако на европейско равнище се предвидят регулаторни насоки и тълкуване на съответните съображения.

4.8 Можем само да одобрим намерението на Комисията да изясни разликата между ОУИИ и НИУОИ. Както ЕИСК отбеляза в становището си относно „Бъдещето на услугите от общ интерес“ (CESE 976/2006), разграничаването между икономически и неикономически характер остава неясно и мъгляво.

4.9 ЕИСК е убеден, че предвид трудностите във връзка с определянето на понятието „НИУОИ/УОИИ“, от една страна, и с оглед на риска при възприемането на рестриктивен подход, от друга страна, не трябва да се съсредоточаваме върху стопанското или нестопанското естество на явлението, а върху особената мисия на въпросните услуги и върху задълженията (задължения за обществени услуги), наложени им от публичен орган за изпълнението на техните задачи, които трябва да бъдат ясно определени.

4.10 Ако чрез протокола относно УОИ Договорът от Лисабон въведе наръчник за правилата относно УОИ (както икономически, така и неикономически), същият този договор, чрез член 14, въведе ново правно основание за услугите от общ икономически интерес, оставяйки на Съвета и Европейския парламент да подготвят, чрез регламенти в съответствие с обикновената законодателна процедура, принципите и условията (включително икономически и финансови), които да им позволяват да изпълняват своите задачи.

4.11 Ето защо ЕИСК смята, че в този контекст правилата за прилагане на компенсациите за задълженията за обществени услуги във връзка с държавните помощи могат да бъдат по-демократични за десетките хиляди публични органи, които ще трябва да ги осъществяват, ако зависят от прилагането на обикновената законодателна процедура съгласно член 14 от ДФЕС, при условие че е спазен Договорът.

4.12 ЕИСК приветства намерението на Комисията да насърчи държавите-членки да придадат по-голяма тежест на съображенията за ефективност. Тя не бива да се съсредоточава единствено върху икономическите критерии, а да отчита и социалните, териториалните и екологичните аспекти, с оглед на конкретните задачи на всяка УОИИ, определени от публичните органи. Комисията не следва да свежда критериите за „ефективност“ само до краткосрочни съображения, а да включи в тях и качеството, резултатите и устойчивостта на услугите, особено когато става въпрос за социални и здравни услуги. Освен това особеностите на предприятията на социалната икономика (кооперации, взаимоспомагателни дружества, сдружения и фондации) също следва да бъдат взети под внимание.

4.13 По този начин голяма част от услугите от общ интерес като здравеопазването или социалните услуги се характеризират с асиметрична връзка между извършителя и бенефициера, която е различна от търговска връзка от вида доставчик/потребител. Услугите от общ интерес често са решения според всеки отделен случай, отчитащи специфичната ситуация и нуждите на потребителите. Те могат да действат единствено на

принципа на солидарността и силно зависят от публичното финансиране. ЕИСК би искал да прикани Комисията да започне консултация, за да направи преглед на това за кои обществени услуги в сферата на СУОИ може да се приложи груповото освобождаване, тъй като те не засягат съществено конкуренцията или предоставят трансгранични възможности.

4.14 От друга страна, с този критерий за ефективност е все едно критериите за оценяване от Решението и от Насоките да се равняват с четвъртия критерий от решението по делото Altmark. Тогава би имало опасност това да се прилага за всички компенсации, включително изплатените за малки обществени услуги, предоставяни на местно равнище и имащи ограничено въздействие върху търговията между държавите-членки, както и за някои социални услуги от общ интерес, които обаче Комисията възнамерява да освободи от задължението за уведомяване и да ги разглежда като съвместими с вътрешния пазар. Това би означавало, че тези услуги остават подчинени на последващ контрол, което би довело до поредна правна несигурност.

4.15 Такава несигурност съществува и по отношение на присвоеното от Комисията право за оценяване на ефективността, докато при делото M6/TF1 (T-568/08 и T-573/08) съдът не ѝ призна такива правомощия.

4.16 Що се отнася до намерението на Комисията за изясняване на ограниченията, наложени на държавите-членки при класирането на някои УОИИ, ЕИСК от години призовава да се изяснят условията за прилагане на член 106, параграф 2, който е предмет на противоположни тълкувания, тъй като, от една страна, е представен като дерогация или изключение от общите правила на Договора (вж. Съобщение от 20.11.2007 г.), но, от друга страна, в Бялата книга от 2004 г. се казва, че „в случай на напрежение ефективното изпълнение на задача от общ интерес надделява над прилагането на правилата на Договора“.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно гумите за моторни превозни средства и техните ремаркета, както и относно тяхното монтиране“ (кодифициран текст)

COM(2011) 120 окончателен — 2011/0053 (COD)

(2011/C 248/27)

На 1 април 2011 г. Съветът и на 24 март 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно гумите за моторни превозни средства и техните ремаркета, както и относно тяхното монтиране (кодифициран текст)

COM(2011) 120 окончателен — 2011/0053 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Комитетът реши със 157 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда“ (кодифициран текст)

COM(2011) 189 окончателен — 2011/0080 COD

(2011/С 248/28)

На 10 май 2011 г. Европейският парламент и на 3 май 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда“ (кодифициран текст)

COM(2011) 189 окончателен — 2011/0080 COD.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и предвид факта, че вече се е произнесъл по въпроса в свое предходно становище CESE 23/81 fin, прието на 29 април 1981 г. (*), на 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Комитетът реши с 154 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложението текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) Становище на ЕИСК относно предложението за директива на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, ОВ С 185, 27.7.1981 г., стр. 8.

2011/C 248/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на Европейския съюз за региона на река Дунав“ COM(2010) 715 окончателен	81
2011/C 248/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Разумно регулиране в Европейския съюз“ COM(2010) 543 окончателен	87
2011/C 248/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Одитна политика: поуки от кризата“ COM(2010) 561 окончателен	92
2011/C 248/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската централна банка — Рамка на ЕС за управление на кризи във финансовия сектор“ COM(2010) 579 окончателен	101
2011/C 248/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно по-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“ COM(2010) 716 окончателен	108
2011/C 248/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — По-малко административни процедури за гражданите: насърчаване на свободното движение на официални документи и признаването на действието на актовете за гражданско състояние“ COM(2010) 747 окончателен	113
2011/C 248/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 89/666/ЕИО, 2005/56/ЕО и 2009/101/ЕО по отношение на взаимното свързване на централните, търговските и дружествените регистри“ COM(2011) 79 окончателен — 2011/0038 (COD)	118
2011/C 248/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите „Всеобхватен подход за защита на личните данни в Европейския съюз“ COM(2010) 609 окончателен	123
2011/C 248/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване“ COM(2010) 758 окончателен	130
2011/C 248/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Съобщение относно миграцията“ COM(2011) 248 окончателен	135
2011/C 248/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества“ COM(2010) 781 окончателен — 2010/0377 (COD)	138



2011/C 248/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно възможностите и предизвикателствата пред европейското кино в цифровата ера“ COM(2010) 487 окончателен	144
2011/C 248/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — реформа на правилата на ЕС за държавните помощи относно услугите от общ икономически интерес“ COM(2011) 146 окончателен	149
2011/C 248/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно гумите за моторни превозни средства и техните ремаркета, както и относно тяхното монтиране“ (кодифициран текст) COM(2011) 120 окончателен — 2011/0053 (COD)	153
2011/C 248/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда“ (кодифициран текст) COM(2011) 189 окончателен — 2011/0080 COD	154



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

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>

