

Официален вестник

на Европейския съюз

C 11



Издание
на български език

Информация и известия

Година 56
15 януари 2013 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	I Резолюции, препоръки и становища	
	РЕЗОЛЮЦИИ	
	Европейски икономически и социален комитет	
	484-та пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г.	
2013/C 11/01	Резолюция на Европейския икономически и социален комитет относно „Повече Европа“ за внасяне на Европейската среща на високо равнище, която ще се състои на 22 и 23 ноември 2012 г.	1
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	484-та пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г.	
2013/C 11/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участие на организациите на потребителите в изграждането и функционирането на единния пазар“ (становище по собствена инициатива)	3
2013/C 11/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Принципи, процедури и действия за прилагане на член 11, параграф 1 и параграф 2 от Договора от Лисабон“ (становище по собствена инициатива)	8

BG

Цена:
4 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2013/С 11/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ангажирането и участието на възрастните хора в обществото“ (становище по собствена инициатива)	16
2013/С 11/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Засилване на социалната самостоятелност и интеграция на ромите в Европа“ (допълнение към становище)	21

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

484-та пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г.

2013/С 11/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на данъчното третиране на ваучери“ COM(2012) 206 final – 2012/0102(CNS)	27
2013/С 11/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС“ COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)	31
2013/С 11/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) във връзка с неговото взаимодействие с Регламент (ЕС) № .../... на Съвета за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции“ COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD) и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пътна карта за създаване на банков съюз“ COM(2012) 510 final	34
2013/С 11/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга „Паралелна банкова система“ COM(2012) 102 final	39
2013/С 11/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Стратегия за електронни обществени поръчки“ COM(2012) 179 final	44
2013/С 11/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Модернизиране на държавната помощ на ЕС“ COM(2012) 209 final	49
2013/С 11/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска програма за потребителите — насърчаване на доверието и растежа“ COM(2012) 225 final	54



I

(Резолюции, препоръки и становища)

РЕЗОЛЮЦИИ

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

484-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 14 И 15 НОЕМВРИ 2012 Г.

Резолюция на Европейския икономически и социален комитет относно „Повече Европа“ за внасяне на Европейската среща на високо равнище, която ще се състои на 22 и 23 ноември 2012 г.

(2013/C 11/01)

На 484-тата си пленарна сесия, състояла се на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 15 ноември), Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) прие настоящата резолюция със 187 гласа „за“, 28 гласа „против“ и 28 гласа „въздържал се“.

ЕИСК смята, че с оглед на продължаващите кризи ЕС трябва да възстанови **доверието в динамичния модел на растеж** и в **легитимността на процеса на вземане на решения в ЕС**. Трябва да изградим **силна, устойчива, социална** и конкурентоспособна Европа.

Затова ЕИСК призовава за:

- **„Повече Европа“**, изразяваща се във взаимно укрепване и сила, по-голяма от механичния сбор на частите ѝ. ЕС трябва да престане да бъде възприеман като носител на бюджетни ограничения, социален регрес и бедност. Паричният съюз сега трябва да бъде съпътстван от политически съюз, който да разполага със съгласувана политика в областта на икономиката, финансите, заетостта и социалната сфера *в полза на гражданите*. **Бюджетът на ЕС** би трябвало да е структуриран така, че да се създават подходящи стимули за насърчаване на конкурентоспособността, растежа и създаването на работни места. Той трябва да бъде подсилен и подкрепен чрез механизми за собствени ресурси, единна политика на сближаване с активното участие на гражданското общество и по-големи правомощия за намеса на Европейската инвестиционна банка. Затова ЕИСК призовава на Европейската среща на върха на 22 и 23 ноември държавните и правителствените ръководители да постигнат резултат, който да е на висотата на тези задачи.
- **Участието на гражданското общество** в процеса на изготвяне на политиките и решенията на ЕС, което е ключов инструмент не само за укрепването на демократичната легитимност на европейските институции и действията на ЕС, но също и за насърчаването на изграждането на споделено разбиране за това какво представлява Европа и целите, към които се стреми, и за възстановяването

на доверието в европейския проект чрез гарантиране на пълноценно участие на европейските граждани в нейното изграждане. За тази цел е наложително спешно да се приложат разпоредбите на член 11 от Договора за ЕС относно стълба на демокрацията на участието.

- Устойчивите инвестиции в умения, инфраструктура, социална икономика, услуги и продукти следва да бъдат отразени в националните програми за реформи под формата на **пакт за социални инвестиции**, заедно с **европейски пакет от стимули**, насочени към създаване на реални работни места и съгласувани с националните планове за развитие. Само тогава стратегията „Европа 2020“ може да постигне успех. **Инвестициите в промишлено и енергийно производство, съобразено с климата**, съчетани със създаването на екологична икономика, ще допринесат за решаването на дългосрочните проблеми, свързани с изменението на климата и ще гарантират устойчиво развитие.
- Насърчаване на общи действия в еврозоната с цел стабилизиране на дълга и осигуряване на подкрепа за възстановяването на целия ЕС. ЕЦБ следва да бъде поощрена да прилага обявената от нейния председател програма за изкупуване на облигации, имаща за цел да стабилизира разходите по дълга в еврозоната. При това програмата трябва да се изпълнява при спазване на мандата на ЕЦБ. ЕЦБ следва също така да бъде подкрепена във връзка с емитирането на проектни облигации за насърчаване на растежа. ЕИСК приветства решението на 11 държави членки да въведат данък върху

финансовите трансакции и призовава ЕС да увеличи усилията си за насърчаване на прозрачността и справяне със сивата икономика, с данъчните измами и укриването на данъци и корупцията на територията на ЕС и извън нея. Дейността в еврозоната следва да остане отворена за онези държави членки, които желаят да се присъединят към Паричния съюз.

— **Създаването на фискален, банков и финансов съюз**, които са необходимите опорни стълбове на **икономическия и паричния съюз**. За осъществяването на тези мерки е необходим **социален диалог и диалог с организираното гражданско общество**.

— Подкрепа за МСП за връщане на пътя на растежа със „Законодателния акт за малкия бизнес в Европа“ като насока. Необходимо е да се използва пълният потенциал на единния пазар, включително отварянето на **услугите** и ролята на **социалната икономика**, премахването на **неоправданите** административни тежести и насърчаването на достъпа до информация и нови цифрови технологии, до финансиране, кредити, до капиталовите пазари, пазарите на труда и на технологиите и финансовите инструменти и до гаранции по заеми на ЕС за МСП и предприемачи.

— Зачитане на **закрилата и правата на защита на потребителите**, в частност на най-уязвимите, които са изправени пред ситуации на свръхзадължителност, на несигурност, на крайна бедност и изключване.

— Създаване в крайна сметка на реален пазар на труда, даващ възможност за мобилност и създаващ условия за използване на експертен опит при необходимост. **Окончателното изграждане на единен пазар на труда** трябва да бъде неразделна част от изпълнението на стратегията „Европа 2020“.

— **Даване на шанс на младите хора**: ЕИСК ще продължи да призовава ЕС да насърчава Европа на интензивни научни изследвания и новаторство, да инвестира повече в европейските образователни системи и да поддържа необходимите равнища на финансиране и укрепване на програми

за младежка мобилност, като ЕРАЗЪМ. ЕИСК призовава Комисията да оттегли предложението си за бюджет на ЕС, ако държавите членки, които непрекъснато говорят за инвестиции и растеж, не подкрепят европейски бюджет и многогодишна финансова рамка в подкрепа на бъдещи инвестиции. Необходими са мерки, с които да се подпомогнат МСП да наемат млади работници, които са безработни и евентуално нямат професионален опит.

— **Повишаване на конкурентоспособността на европейската икономика** чрез иновации и стабилно финансиране на научните изследвания и развойната дейност, както и чрез политика на обучение и специфична подкрепа за МСП/микропредприятията и техните служители, и политика на подкрепа за осъществяване на инвестиции, достъп до пазарите и намаляване на административната тежест. Това ще улесни и възстановяването на европейската промишленост в качеството ѝ на важен източник на икономически растеж и създаване на работни места.

— ЕС се нуждае от благоприятна правна среда, чието управление и спазване не създават ненужни разходи. Икономическото законодателство трябва да бъде ясно, справедливо и съразмерно. Това е важно за всяко едно предприятие, но най-вече за МСП.

— Полагане на специални усилия в посока на това ЕС да се възприема като **активен и глобален партньор**. В този смисъл е също толкова важно **международната търговска политика** да стимулира утвърждаването на неговите ценности в подкрепа на **устойчивото развитие** и участието на гражданското общество, наред с другото, чрез създаването на **органи на гражданското общество за наблюдение на изпълнението на търговските споразумения**.

— Гарантиране на **равностойно представителство на половете** чрез прилагане на законодателството за равнопоставеност на половете и принципа за равни възможности. Разликата в заплащането на мъжете и жените за равностоен труд е в размер на 17 %, като най-засегнати от кризата са жените и младите хора.

Брюксел, 15 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

484-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 14 И 15 НОЕМВРИ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участие на организациите на потребителите в изграждането и функционирането на единния пазар“ (становище по собствена инициатива)

(2013/С 11/02)

Докладчик: г-н **Bernardo Hernández BATALLER**

На 19 януари 2012 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:

„Участие на организациите на потребителите в изграждането и функционирането на единния пазар“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 30 август 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 141 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В настоящия контекст, в който завръщането към темповете на растеж от миналото ще се забави, е от ключово значение потребителите да бъдат поставени в центъра на икономическите и финансовите политики на ЕС, в съответствие със Съобщението на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Ролята на организациите на потребителите за функционирането на пазара е от огромно значение; те трябва да бъдат независими и силни и да разполагат с необходимите човешки, финансови и технически ресурси, за да изпълняват своята мисия, а именно — защита на правата и интересите на потребителите.

1.2 Правото на потребителите да се организират с цел защита на своите интереси е признато в първичното право в член 169 от ДФЕС, което е правно утвърждаване на равнище ЕС на факта, че организациите на потребителите имат незаменима функция за гарантиране на доверието и развитието на единния европейски пазар.

1.3 Без да се засяга прилагането на принципа на субсидиарност, ЕИСК призовава Комисията да поеме инициатива да установи общи минимални права за организациите на потребителите, по-специално правото да изказват мнението си чрез консултации и да бъдат изслушвани посредством техни представители, правното и/или административното дефиниране на правата и интересите на потребителите чрез предварителни консултации с тях относно предприемането на мерки, които

засягат правата или законно защитените им интереси както на национално равнище, така и на равнище ЕС, и правото да участват в регулирането на услугите от общ икономически интерес.

1.4 Фактът, че доставчиците на услугите от общ икономически интерес и потребителите на тези услуги, включително множество уязвими потребители, споделят обща база, изисква да се следят спецификите на всеки пазар (газ, вода, електричество и др.), без да се забравя необходимостта от обща визия за всички тези услуги и като се взема предвид влиянието, което биха могли да оказват върху качеството на живота и семейните бюджети — въпроси, които са от особена компетентност на организациите на потребителите. За неотговарящите на стандартните услуги би трябвало да се въведе същата система, която съществува за дефектните стоки (RAPEX), така че сдруженията на потребителите да могат с помощта на мрежи да предупреждават потребителите за съществуването на тези услуги.

1.5 Съществува огромно несъответствие по отношение на достъпа до информация и експертните познания за функционирането на пазарите на услуги от общ икономически интерес, за начина, по който се образуват цените, стойностите и елементите, които се включват в получаването на достъп до мрежите, както и за това под каква форма всичко това влияе на потребителите, тъй като материята, която се урежда, е много техническа и комплексна, но е от неоспоримо значение за потребителите и организациите, които ги представляват.

1.6 Обикновено потребителите срещат по-големи трудности при сравняването на услуги, отколкото на продукти. Тази задача е особено сложна при услугите от общ икономически интерес. Не само, че договорните условия варират значително при тези услуги, като например методологията за определяне на тарифите, но освен това включването на допълнителни елементи в услугата трябва да бъде обяснено от регулаторните органи по подходящ начин, да бъде обсъдено с организациите, които представляват интересите на потребителите и да бъде разбрано от самите потребители.

1.7 Комитетът счита, че Комисията следва да стимулира държавите членки и националните регулатори да насърчават прозрачността, информацията и процеса на вземане на решения, като поощряват обсъждането на заложените интереси – търсенето и предлагането (регулираните икономически сектори и потребителите), като подкрепя положителната дискриминация по отношение на организациите, които представляват интересите на потребителите, за да могат те да участват при равни условия с икономическите агенти в дискуссионните форуми и консултативните органи на регулатора, за да се гарантира увеличаването на правата („empowerment“) на организациите на потребителите, а чрез тях и на самите потребители.

2. Въведение

2.1 В настоящото становище по собствена инициатива ЕИСК в качеството си на европейски орган, който дава възможност да се чуе гласът на организациите на гражданското общество, се стреми да постави акцент върху необходимостта от възприемането на ориентиран към хората подход спрямо вътрешния пазар и да се застъпи за икономическата демокрация⁽¹⁾, с всички аспекти, свързани предимно с консултациите, участието и прозрачното вземане на решения по отношение на регулирането на услугите от общ икономически интерес, достъпа до информация и участието, представителството и консултациите с потребителите по отношение на регулирането на услугите от общ икономически интерес, включително и на финансовите услуги.

2.2 В съответствие със Съобщението на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, което има за цел да „постави в центъра на единния пазар потребителите, които се ползват от своите пълни граждански права“, потребителите трябва да имат доверие в това, че техните организации, национални и европейски, са способни да ги защитават и разполагат със необходимите средства, познания и инструменти, за да действат в техен интерес. Крайната цел на стандартите, предназначени да гарантират, че конкуренцията на вътрешния пазар не е изкривена, е да подобрят благополучието на потребителите⁽²⁾.

2.3 ЕИСК счита, че в настоящия контекст е от ключово значение потреблението да бъде поставено в центъра на политиките на ЕС и на изграждането на единния пазар, следователно е от първостепенна важност организациите на потребителите да бъдат независими и силни. Комитетът вече отбелязва, че за запазване на икономическия баланс е необходимо тези организации да имат възможност в пълна степен да изпълняват ролята си на противотежест на пазара, като препоръчва на

Комисията да увеличи значително финансирането, по-конкретно, за да могат тези организации да се ползват от необходимите специализирани ресурси⁽³⁾.

2.4 ЕИСК подчертава и признава, че различията между държавите членки се отразяват и върху начина, по който се възприема ролята на организациите на потребителите, на техните организационни особености, на средствата, с които разполагат, на степента на тяхната осведоменост и специализация и на представителността, която трябва да осигурят. Въпреки че съществуват организации с общностен характер (например Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в стандартизацията (ANEC), с оглед на важността на националните организации за потребителите и за единния пазар ЕИСК счита, че е от основно значение да се подходи към техните проблеми от гледна точка на ЕС.

Също така ЕИСК насърчава сътрудничеството между организациите, представляващи специалистите и потребителите, като предпочитана форма на диалог, която ще бъде от полза за намирането на по-балансирано решение за развитието на пазара, като подкрепя съществуването на национални и европейски форуми, насочени към постигането на тази цел.

3. Европейски потребители – представителни организации на национално равнище

3.1 Европейските институции многократно са признавали значението на доверието на потребителите за пълното изграждане на единния пазар. Още с първата програма от 1975 г. за изработване на политика за защита на потребителите⁽⁴⁾, в която държавите членки изразиха решимостта си да увеличат усилията си в полза на потребителите, изрично им се признава „правото да бъдат представяни и изслушвани“. Следващите програми потвърдиха тези цели и права, докато се стигна до приемането на т. нар. „стратегически планове за защита на потребителите“, които предвиждат подходящо участие на организациите на потребителите в политиките на ЕС както от гледна точка на съдържанието, така и на процедурите.

3.2 Съгласно тези програми и планове потребителите и техните представители трябва да разполагат с необходимите възможности и средства, за да се грижат за своите интереси при равни условия с останалите участници на пазара, поради което би следвало да се преразгледат механизмите за участие на организациите в изработването на политиките на ЕС.

3.3 Въпреки това в настоящия Стратегически план⁽⁵⁾ укрепването на ролята на организациите на потребителите на европейско равнище вече не е основна цел на политиката за защита на потребителите, а интересът е насочен към засилване на ролята на движението на потребителите в рамките на самите държави членки. За съжаление, досега не е правена общностна оценка за това до каква степен са постигнати целите, залегнали във въпросните планове по отношение на участието на потребителите.

⁽³⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 89.

⁽⁴⁾ Първа предварителната програма на Европейската общност относно политиката за защита и информиране на потребителите, приета от Съвета на 14 април 1975 г.

⁽⁵⁾ COM(2007) 99 final.

⁽¹⁾ ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 20.

⁽²⁾ Решение на Първоинстанционния съд (пето отделение) от 7 юни 2006 г., Сборник със съдебна практика, 2006 г. II-01601.

3.4 През последните години Комисията, Съветът и Европейският парламент се придържат към стратегия за увеличаване на правата („*empowerment*“) на отделните потребители, надявайки се по този начин на наложат желаното доверие във вътрешния пазар. За да прилагат тази стратегия, от една страна, те обвързаха преразглеждането на достиженията на правото по въпросите за защитата на потребителите и постигането на максимална хармонизация в ключови области на потребителската политика и, от друга, използваха в пълна степен понятието „средностатистически потребител“⁽⁶⁾, който се възприема като „относително осведомен и в разумни граници наблюдателен“⁽⁷⁾, в резултат на което законосъобразността се основава на погрешната хипотеза, че има идеален, осведомен и съзнателен потребител, при положение че статистиката е доказала, че такъв не съществува.

3.5 Наличните данни показват, че много потребители не изпълняват активната, информирана и силна роля, каквато би се очаквала от тях на един конкурентен пазар. В действителност по-голямата част от европейските потребители не изпитват доверие и не смятат, че са осведомени или защитени⁽⁸⁾.

3.6 В същото време е налице много предпазлив подход спрямо потребителите в качеството им на колективен субект. Конкретните действия на ЕС по отношение на потребителските организации са малобройни и поради това ЕИСК приканва Комисията да представи конкретно предложение относно колективните искове, които са инструмент от огромно значение за защитата на интересите на потребителите както на национално, така и на европейско равнище.

3.7 Правото на потребителите да се организират с цел защита на техните интереси е предвидено в член 169 от ДФЕС, поради което е от ключово значение да се признае на равнище ЕС, че организациите на потребителите имат единствена по рода си и незаменима функция за гарантиране на доверието и развитието на единния европейски пазар. Това е основателна причина в националните политики на държавите членки да залегнат някои основни общи права и принципи, без да се засяга тяхната автономност при определяне на въпросните политики.

3.8 През януари 2011 г. Европейската консултативна група на потребителите (ЕКГП) изтъкна следните аргументи като главни причини за необходимостта от силни организации на потребителите:

- а) броя на решенията, взети на равнище ЕС, които имат въздействие върху потребителите на национално равнище;
- б) факта, че европейските институции все по-често се вслушват в организациите на потребителите;
- в) правото на потребителите да бъдат изслушвани при определянето на политиките, които ги засягат;

⁽⁶⁾ Предмет на много критики в становищата на ЕИСК.

⁽⁷⁾ Вж. решение на Съда на ЕС по дело C-220/98 от 13.1.2000 г., Estée Lauder Cosmetics срещу Lancaster Group и дело C-210/96 от 16.6.1998 г., Gut Springenheide и Tusky.

⁽⁸⁾ „Увеличаване на ролята на потребителите в ЕС“, 7.4.2011 г., SEC(2011) 469 final.

- г) наличието на дисбаланс между финансовите средства на представителите на предприятията и на потребителите във връзка с процеса на вземане на решения, което води съответно до по-голямо или по-малко участие, както и влиянието на самите организации на потребителите⁽⁹⁾.

ЕИСК вече се произнесе относно изискванията, на които трябва да отговарят организациите на потребителите, и тук отново повторя своята позиция⁽¹⁰⁾.

3.9 Без силни организации на потребителите, независими от политическите и икономическите власти, играещи активна роля на свободния и конкурентен пазар, настояващи за прозрачност на информацията и действащи в подкрепа на индивидуалните и колективните интереси на потребителите, ще бъде много трудно да се постигне усещането за доверие между европейските потребители.

4. Право на консултиране и право на участие в регулаторните органи за услугите от общ икономически интерес

4.1 Организациите на потребителите са стратегически съюзници в процеса на възстановяване на доверието на потребителите и изграждане на вътрешния пазар, поради което ЕИСК призовава Комисията да поеме инициативата да установи определени общи минимални права за тях, по-специално правото да изказват мнението си чрез консултации и да бъдат изслушвани посредством техни представители, правното и/или административното дефиниране на правата и интересите на потребителите чрез предварителни консултации с тях относно предприемането на мерки, които засягат правата или законно защитените им интереси както на национално равнище, така и на равнище ЕС, и правото да участват в регулирането на услугите от общ икономически интерес.

4.2 Тъй като не е възможно в настоящото становище да се разгледат всички аспекти, които трябва да се гарантират на организациите на потребителите, Комитетът изтъква:

- а) **правото да бъдат консултирани и да бъдат изслушвани** посредством техни представители относно правното и/или административното дефиниране на правата и интересите на потребителите чрез изслушвания и предварителни консултации по отношение на мерките, които влияят на правата и законно защитените интереси както на национално, така и на европейско равнище;
- б) **правото на участие** по отношение на **регулирането на сектора**, по-конкретно във връзка с **услугите от общ икономически интерес**, които са от ключово значение за обществения живот и които потребителите в действителност не могат да избират дали да използват или не.

⁽⁹⁾ Доклад на ЕКГП относно наблюдение на индикаторите на движението на потребителите.

⁽¹⁰⁾ Вж. параграф 3.5 от становището на ЕИСК: юридическо лице, липса на стопанска цел, защита и представяне на интересите на потребителите като основна цел според устава, демократично вътрешно функциониране, финансова автономия, независимост от политическата власт (ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 153).

4.3 ЕИСК припомня, че в Договора от Лисабон, в Протокол №26 относно услугите от общ интерес и в член 36 от Хартата на основните права се изтъква значението на услугите от общ интерес за ЕС, който определя принципите, които са в основата на подхода към тези услуги. Освен това Комитетът припомня, че услугите от общ икономически интерес не могат да бъдат предоставяни от пазара без публична намеса (или могат, но при различни условия, що се отнася до качеството, сигурността, достъпността, равното третиране и универсалния достъп). Специфичното задължение за предоставяне на обществена услуга се възлага на доставчика чрез мандат, който са основава на критерий от общ интерес и гарантира, че услугата се предоставя при условия, позволяващи изпълнението на нейната задача ⁽¹¹⁾.

4.4 Много от услугите от общ икономически интерес, като например доставките на електроенергия, газ, вода или комуникации, традиционно са били предоставяни от държавата в качеството ѝ на собственик на разпределителните мрежи. Към дебата относно тези услуги често се подхожда от гледна точка на риска (за здравето, сигурността, околната среда), на националните стратегически политики за природните ресурси или на процесите на либерализиране на пазара, например в сектора на енергетиката.

4.5 От гледна точка на потребителите основните въпроси са свързани с гарантиране на сигурността на доставките и достъпа, като цената е определящият и почти единствен фактор за избора на потребителите.

При положение, че потребителите като цяло срещат по-големи трудности при сравняването на услугите, отколкото на продуктите, задачата става особено трудна по отношение на договорни условия, които не са обяснени подходящо, например методологията за определяне на тарифите и цените, която е много обширна и включва много елементи освен самата разглеждана услуга. Освен това организациите, които представляват интересите на потребителите не участват в обсъждането на тази методология, нито са запознати с нея.

За неотговарящите на стандартните услуги би трябвало да се въведе същата система, която съществува за дефектните стоки (RAPEX), така че сдруженията на потребителите да могат с помощта на мрежи да предупреждават потребителите за съществуването на тези услуги.

4.6 Обсерваторията за енергийния пазар разбива цената на енергията на три големи компонента: енергия, транспорт и разпределение (мрежи), от една страна, други данъци, от друга, и на последно място, ДДС, като прави различни сравнения между държавите членки. Въпреки липсата на необходимото определение на конкретните елементи, които попадат в групата „други данъци“ в отделните държави членки, този вид разбивка на цената е възможен за други услуги от общ икономически интерес (напр. вода, комуникации), поради което би предоставила важна информация, ако се използва и в други сектори.

4.7 Европейската комисия проведе подробни проучвания относно цените на някои услуги от общ икономически

интерес, сред които се открояват данните, предоставени от Обсерваторията за енергийния пазар, и стигна до следните заключения, наред с други:

- а) повечето държави членки продължават да регулират цените за всички домакинства и поради сложността на сметките за електроенергия практиките на индустрията затрудняват навлизането на нови конкуренти и доставчици, към които потребители биха могли да се преориентират;
- б) тарифите биха могли да представляват важен допълнителен източник на доходи, чиято стойност нараства и се отразява във фактурите, които плащат домакинствата и промишлените предприятия.

4.8 В действителност, въпреки наличието на много и различни регулаторни органи и поощрителни мерки на равнище ЕС за прозрачността на техните решения, съществува огромно несъответствие по отношение на достъпа до информация и експертните познания за функционирането на пазарите на услуги от общ икономически интерес, с които разполагат организациите на потребителите, по-конкретно за начина, по който се образуват цените, стойностите и елементите, които се включват в получаването на достъп до мрежите, както и за това, под каква форма всичко това влияе на потребителите.

4.9 Комитетът счита, че Европейската комисия следва да стимулира държавите членки и националните регулатори да насърчават не само прозрачността на информацията и на процеса на вземане на решения, но и да улесняват поддържането на баланс на заложените интереси – на регулираните икономически сектори и на потребителите, като подкрепят и упражняват положителна дискриминация по отношение на организациите, които представляват интересите на потребителите (например посредством специфично обучение, придружаващи мерки, финансова подкрепа).

4.10 Според ЕИСК участието на организациите на потребителите, при равни условия с икономическите агенти, в дискусийните форуми и консултативните органи е най-подходящият механизъм за гарантиране в рамките на един конкурентен пазар на увеличаването на правата („empowerment“) на тези организации, а чрез тях и на отделните потребители ⁽¹²⁾.

4.11 Въпреки това ЕИСК счита, че тези рискове (сред които най-вече рискът организациите да станат „заложници“) трябва да отстъпят пред това да се гарантира придобиването на специфични познания в сложни области със значително въздействие върху качеството на живота на потребителите, което може да бъде осигурено само посредством ефективно представителство на потребителите.

⁽¹²⁾ Следва да се отбележат данните от проучване на Евробарометър № 51.1 от 1999 г., в което на въпроса: „Според Вас коя от следните функции (10 варианта на отговор с възможност за избиране само на един, сред които опцията „не знам“) би следвало да бъде приоритет на сдруженията на потребителите?“ се получи най-много отговори (средно за 15-те държави членки по това време), както следва: на първо място, разпространението на информация (26,8 %); на второ място, оказването на съдействие и предоставянето на практически съвети (25,4 %); на трето място, защитата на потребителите (19,2 %) и на четвърто – представителството на потребителите (7,3 %).

⁽¹¹⁾ COM(2011) 900 final.

4.12 Участието на организациите на потребителите в дискуссионните форуми на регулаторите – които намират отражение във форумите за обсъждане на тарифите и цените⁽¹³⁾ – може и трябва да бъде насърчавано от европейските институции не само като израз на независимостта и прозрачността на регулаторния процес, по-конкретно по отношение на структурата на тарифите, но и като принос за активното гражданско участие и за съществуването на силни организации на потребителите.

4.13 Вярно е, че тази проблематика се откроява в малко по-голяма степен, тъй като директивите относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и природен газ⁽¹⁴⁾ предвиждат, че: „Без да се засягат тяхната независимост и правомощия и съгласно принципа за усъвършенстване на законодателството, регулаторните органи следва да се консултират, в случаите, когато това е необходимо, с операторите на преносни системи и при необходимост да осъществяват тясно сътрудничество с други компетентни национални органи с цел да изпълнят своите задължения.“ Участието и дискусиите с организациите, които представят интересите на потребителите, обаче не се препоръчват при всякакви условия на конкуренция.

4.14 В условия на конкуренция структурата на тарифите обуславя достъпа не само на доставчиците на услугите, но и на потребителите, тъй като има пряко въздействие върху цената, което може да доведе до изключване на потребители или до липсата на възможност за смяна („switching“)⁽¹⁵⁾.

4.15 Въпросите за цената и за необходимостта от дискусии с представителите на потребителите относно структурите на

тарифите, които определят съответната цена, не са разгледани в регламента. Те не фигурират и в правните актове на ЕС в тази област (например в посочените директиви). Въпреки това информацията, която се получава систематично от Обсерваторията за енергийния пазар, ясно показва, че в цената на тези услуги са включени разходи (данъци и други), които са в ущърб на конкурентоспособността на предприятията и повишават уязвимостта на потребителите на вътрешния пазар.

4.16 По отношение на услугите от общ интерес съществуват възможности за избор, които оказват пряко въздействие върху разходите, а те впоследствие се отразяват върху крайната цена, която плащат потребителите. ЕИСК счита, че здравословната конкуренция на единния пазар и защитата на потребителите са основателни причини за намеса на институциите на ЕС с цел да се гарантира по-голяма прозрачност при формиране на цените на основните услуги от общ икономически интерес и да се следи развитието на техните различни компоненти и тарифи. За тази цел държавите членки и националните регулатори следва да се насърчават да подкрепят активното участие както на организациите, които представляват интересите на потребителите, така и на МСП, в процеса на вземане на решения относно определянето на тарифите⁽¹⁶⁾.

4.17 На последно място, ЕИСК припомня, че представянето на потребителите едва ли ще бъде ефективно без наличието на механизми за колективна правна защита, поради което настоява Европейската комисия да възобнови работата си във връзка с въвеждането на европейския колективен иск.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ В областта на услугите на предприятията за обществени услуги, при които рисковете за здравето и сигурността на потребителите не са преки – в момента не се прави много при услуги като телефонията и електроенергията – цената е почти единственият определящ фактор за избора на потребителите.

⁽¹⁴⁾ Директива 2009/72/ЕО и Директива 2009/73/ЕО (ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 55 и стр. 94).

⁽¹⁵⁾ Вж. член 32, параграф 1 от Директива 2009/72/ЕО.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 155.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Принципи, процедури и действия за прилагане на член 11, параграф 1 и параграф 2 от Договора от Лисабон“ (становище по собствена инициатива)

(2013/С 11/03)

Докладчик: г-н JAHIER

Администратор: г-н Pierluigi BROMBO

На 14 юли 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Принципи, процедури и действия за прилагане на член 11, параграф 1 и параграф 2 от Договора от Лисабон“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 септември 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 168 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

„Нищо не може да се осъществи без гражданите, нищо не може да просъществува без институциите.“

Жан Монс

1. Заключение

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) смята, че е от съществено значение да се разработят предложения за конкретно действие, така че различните институции на ЕС да предприемат инициативите, в рамките на своите правомощия, за определянето на подходящите мерки за прилагане на параграф 1 и параграф 2 на член 11 от ДЕС. Този процес трябва да се възприема като възможност за разширяване и укрепване на структурите за диалог с гражданското общество както на европейско, така и на национално, регионално и местно равнище.

1.2 Сърцевината на демокрацията остава представителната демокрация. Демокрацията на участието е допълнителен подход, а не алтернативен на представителната демокрация, върху която се градят всички наши общества. Също така гражданският диалог не се конкурира със социалния диалог, а всеки един от тях изпълнява конкретна и своеобразна роля в съответствие с постановеното в Договора.

1.3 Необходимо е да се постигне ефективна демокрация на участието, като тази предвидена в ДЕС, която да отразява ценностите и идентичността на Европейския съюз. С оглед на настоящата икономическа, социална и политическа криза необходимостта от цялостно прилагане на член 11 е от изключително значение за укрепване на демократичната легитимност на Европейския съюз в очите на неговите граждани. Накрая само повече прозрачност, повече чувство на принадлежност и по-голямо участие на гражданите и на организираното гражданско общество, както на национално, така и на европейско равнище, ще позволят на Европа да избегне екстремизма, да защити своите демократични ценности и да създаде „общност с обща съдба“.

1.4 Прилагането на параграф 1 и параграф 2 на член 11 от ДЕС трябва да се разглежда като възможност от решавашо значение за надграждане на вече съществуващите процеси на консултация и участие на гражданското общество, които бяха развити на европейско равнище след публикуването на Бялата

книга относно европейското управление през 2001 г. Вече са разработени различни практики за участие на гражданското общество, някои от които надхвърлиха обмена на информация и биха могли да бъдат разглеждани като добри примери, въз основа на които да се изгради структурирана рамка за европейски граждански диалог в съответствие с параграф 1 и параграф 2 на член 11.

1.5 Затова ЕИСК формулира следните препоръки:

- Европейската комисия би трябвало да извърши задълбочено проучване, за да оцени съществуващите процеси на участие на гражданското общество в определянето на политиките на европейско равнище. Това проучване би трябвало да оцени ефикасността на настоящата система на структурирани сътрудничества и да внесе предложения за обща рамка, в която да се определя как всички институции на ЕС биха могли да прилагат параграф 1 и параграф 2 на член 11. ЕИСК и пряко заинтересованите страни би трябвало да бъдат призовани да допринесат за това проучване по отношение на концепцията, реализацията и разпространението на резултатите;
- общият Регистър за прозрачност, инструмент за съвместно ползване от страна на Европейския парламент и Европейската комисия, би трябвало да бъде разширен и да включи Съвета. Той би могъл в бъдеще да се превърне в полезен инструмент за определянето на заинтересованите страни в европейския граждански диалог;
- европейските институции би трябвало да създадат единна база данни с информация за контактите, консултациите и диалога с гражданското общество. Би трябвало да се предвиди изготвянето на годишен доклад като полезен инструмент за комуникация, за да се демонстрира мащабът на инициативите на демокрацията на участието, които се осъществяват в ЕС;

- ЕИСК би трябвало да извърши вътрешен анализ, за да оцени ефективността, значението и представата за своето сътрудничество с организациите на гражданското общество (ОГО), с цел да се определят ефективни подобрения;
- ЕИСК би трябвало да разработи база данни, която да съдържа подробна информация относно организациите на гражданското общество, участвали в работата на ЕИСК, като се посочва и в какво качество са участвали;
- ЕИСК би трябвало да използва напълно новия Протокол за сътрудничество, подписан с ЕК през февруари 2012 г., за по-голямо участие в определянето на европейските приоритети, работните програми и основните политики;
- ЕИСК би трябвало да се ангажира с преценка и активизиране на своята група за контакт с европейското гражданско общество, за да засили участието и да допринесе за по-добро прилагане на член 11, параграф 1;
- ЕИСК би трябвало да допринесе за организирането на мащабна годишна проява, съвместно с всички останали пряко заинтересовани страни и главно с институциите на ЕС, за да предостави чрез участието си принос за програмата на приоритетите на ЕС. Политическото въздействие на проява от такъв ранг би било по-голямо, ако се провежда паралелно със съвместна конференция на националните парламенти на 27-те държави членки и Европейския парламент. Първата от тези прояви би могла да бъде организирана преди европейските избори през 2014 г. и така да доведе до укрепване на мостовете, свързващи европейските граждани, избирателите и политиците на изборни длъжности.

1.6 Съществената и непрекъснато нарастваща ангажираност на ЕИСК в изграждането на европейското публично пространство може да подтиква и благоприятства все по-активната роля на Комисията, Съвета и Европейския парламент в прилагането на параграф 1 и параграф 2 на член 11 от ДЕС и по този начин да доведе до процеси и резултати от полза за всички институции и европейски ОГО.

2. Въведение

2.1 През последните 12 години ЕИСК постигна значителен напредък в дефинирането на европейския социален диалог и в допълващата му роля по отношение на представителната демокрация и нейното естество, което се отличава от това на социалния диалог. Гражданският диалог беше определен като демократичен процес и процес на формиране на общественото мнение, който може да приема различни форми в зависимост от заинтересованите страни. ЕИСК постигна съгласие по определението на заинтересованите страни и концепциите в областта на гражданския диалог и неговата връзка с основаното на участието управление (1).

(1) Добро обобщение на тези концепции е представено в документа „Participatory democracy in 5 points“ („Демокрацията на участието в 5 точки“), изготвено от III група на ЕИСК през март 2011 г., <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 Освен това ЕИСК препотвърди принципа на субсидиарност на европейско равнище; предложи точна таблица с 14 количествени и качествени критерии за определяне на представителния характер на организациите на гражданското общество, които са призовани да участват в хоризонталния, вертикалния и секторния граждански диалог; определи точно разликите между консултацията (процес отгоре-надолу) и гражданския диалог (процес отдолу-нагоре или по-скоро изцяло циркулярен). Така ЕИСК допринесе за постиженията на институциите, утвърдени понастоящем в член 11 от ДЕС (2).

2.3 ДЕС, който влезе в сила през декември 2009 г., утвърждава официалното признаване на ролята на демокрацията на участието (граждански диалог, консултации, ЕГИ - европейска гражданска инициатива). Разпоредбите на член 11 (3) допълват централната институция на представителната демокрация (член 10 и 12) (4) и я укрепват, като по този начин изразяват един иновативен европейски модел на демокрацията.

2.4 Сега вече трябва да се полагат усилия за конкретно прилагане на член 11 и по-конкретно да се задвижи процесът, свързан с параграф 1 и параграф 2, като се има предвид, че практиките на консултация в съответствие с параграф 3 вече до голям степен са разработени и европейската гражданска инициатива вече е регламентирана (5). Историята на ЕИСК всъщност ни научи, че за да разполагаме с ефикасни структури за диалог, се нуждаем от прецизна нормативна рамка и от институционална приемственост.

2.5 През март 2010 г. ЕИСК прикани Комисията „да представи и Зелена книга относно гражданския диалог за конкретното оформяне на член 11, параграф 1 и член 11, параграф 2, за да помисли върху вече съществуващите практики, да дефинира по-точно процедурите и принципите, да ги оцени и, заедно с организираното гражданско общество, да внесе подобрения, в частност да създаде ясни структури“ (6). Година по-късно, през 2011 г., на извънредно заседание на III група на ЕИСК на тема „Какви са перспективите пред демокрацията на участието в Европа?“ бяха отправени отново такива искания и беше приета „пътна карта за демокрацията на участието в Европа“ (7).

(2) Всичко това може да намерите по-подробно описано в сборника „Демокрация на участието: ретроспективен преглед на постиженията на ЕИСК“. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

(3) Член 11, параграф 1. Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза. (2) Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество. (3) С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни. (4) Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията ...

(4) Член 10, параграф 1 постановява, че „Функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация“ и член 10, параграф 3, че „Всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза. Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите.“

(5) <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> При всички случаи до една година ще бъде подходящо да се извърши подробна оценка, включително съвместно с организираното гражданско общество, на конкретното функциониране на ЕГИ.

(6) ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 59.

(7) <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>

2.6 ЕИСК констатира, че, с изключение на практиките на консултации и регламентирането на ЕГИ, което влезе в сила на 1 април 2012 г., не беше отбелязан никакъв напредък в различните институции в съответствие с разпоредбите, отнасящи се до гражданския диалог (параграф 1 и параграф 2 на член 11), и че искането за Зелена книга по този въпрос досега не е намерило положителен отзвук.

2.7 В допълнение на това цяла Европа беше обхваната от структурна икономическа криза, която поставя под въпрос самите основи на европейската интеграция и допринася също така за поддържането на двойствен и опасен феномен. От една страна отново се прибягва до междуправителствено договаряне за намирането на решения на кризата, като се множат срещите на високо равнище; от друга се увеличава дистанцията, отделяща гражданите и техните организации от институциите на ЕС. Към това се добавя и разпространената представа, че ЕС не само не успява да открие изхода от кризата, но налага политики на строги ограничения, които се отразяват върху живота на всички европейски граждани, като почти не се вземат предвид различните мнения на организираното гражданско общество по отношение на приеманите решения. Следователно неразбирането и дистанцията изглежда нарастват, като се полагат основите за опасна загуба на легитимност на самите институции на Европейския съюз.

2.8 ЕИСК е убеден, че динамиките, които ДЕС поражда, както и разнообразието и широкият спектър на въпросите и приоритетите, които днес са залегнали в политическата програма на Съюза, изискват енергично и решително възстановяване на „общностния метод“. Всичко това може да се осъществи единствено благодарение на засилването и подновяването на този метод, на укрепване на парламентарната демокрация, която е фундаменталната основа на европейските институции, както и на нова фаза на пряк ангажимент на гражданското общество, която да заложил на засилването на европейската идентичност и събуждането на интереса у гражданите. По-голямото участие на гражданите посредством гражданския диалог, както пряко, така и посредством представителните организации, както е предвидено в член 11, се превръща в решаващо предизвикателство за бъдещето на европейската интеграция. Всъщност става въпрос за ангажираност, съгласие, прозрачност и по-голяма демократична легитимност на процесите на вземане на решения.

2.9 Следователно член 11 и неговото прилагане са ценен инструмент за реализиране на подобна динамика на демокрацията на участието и ЕИСК без съмнение има целия необходим опит, за да служи като катализатор на този процес на укрепване на европейския демократичен живот в тясно сътрудничество с различните институции на ЕС и основните европейски и национални мрежи на организираното гражданско общество.

2.10 ЕИСК осъзнава, че отразява само частично различните форми на „организираното гражданско общество“⁽⁸⁾, и именно затова, чрез прагматичен подход, вече от доста време осъществява

⁽⁸⁾ „Икономическият и социален комитет се състои от представители на организациите на работодателите, на работниците, както и от други представители на гражданското общество, по-конкретно в социално-икономическата, гражданската, професионалната и културната област.“ Член 300, параграф 2 от ДФЕС.

множество инициативи, за да гарантира, че връзките му с европейското организирано гражданско общество се поставят на все по-широка основа. Във време на криза ЕИСК смята, че укрепването на подобен „мост“ между институциите и гражданското общество е от съществено значение за придружаването на политическите структурни решения и институционалните реформи, които ЕС е призован да осъществи, за да има бъдеще.

2.11 В своята цялост член 11 е ясно послание на доверие в добавената стойност на активното гражданство, в стойността на демокрацията на участието и ролята, която тя може да играе в засилване на чувството за гражданска принадлежност към европейския проект, като европейското обществено мнение става все по-информирано и последователно. Член 11, свързвайки вече консолидираната традиция на процедурите на консултации (параграф 3) в рамката на стълба на участието с параграф 1 и параграф 2, отбелязва обаче показателен преход към по-съвършен модел на структуриран диалог.

2.12 След 15 години на теоретизиране и важни разработки, които могат да бъдат намерени в сборника, цитиран по-горе⁽⁹⁾, днес са **необходими целенасочени действия и специфични инструменти за всяка институция на ЕС**, но в същото време **трябва да се разработи обща координирана и последователна рамка**, за да се даде възможност за по-добро осъществяване на цялостната цел, посочена в текста на члена.

2.13 ЕИСК смята, че трябва да се избегне изкушението да се промени прескриптивният характер на член 11 (по-специално параграф 1 и параграф 2), като се превърне в просто описание, нещо като снимка на това, което вече съществува. Това в никакъв случай няма да отрази намеренията на законодателя, нито ще отговори на големите очаквания на европейското организирано гражданско общество.

3. Надграждане върху съществуващите добри практики

3.1 ЕИСК смята, че, за да се започне с разработването на конкретни действия за прилагането на параграф 1 и параграф 2 на член 11, би било полезно да се използват съществуващите добри практики.

3.2 През последните десет години в Европейския съюз **постепенно нараснаха формите на сътрудничество с организациите на гражданското общество**. До голяма степен става въпрос за практики на консултиране, насърчавани от Европейската комисия.

3.3 На равнището на ЕК все повече Генерални дирекции провеждаха многобройни такива консултации с различни цели, периодичност, формат и въздействие. Те протечеха до голяма степен независимо и в някои случаи се превърнаха в истински „консултативни форуми“. Възникнаха различни ситуации и

⁽⁹⁾ „Демокрация на участието: ретроспективен преглед на постиженията на ЕИСК“ <http://www.ees.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

резултати, които в някои случаи породиха по-скоро структурирани форми на постоянен диалог с гражданското общество⁽¹⁰⁾. ЕИСК смята, че във всички случаи е необходимо да се изтъкне, че юридическата структура на консултациите не може да бъде бъркана с новата институция на гражданския диалог, която всъщност трябва да стане структурирана и постоянна.

3.4 Бихме могли да споменем Форума на ЕС относно здравето, организиран от Генерална дирекция „Здравеопазване и защита на потребителите“ (SANCO), платформата за основните права на Агенцията на ЕС за основните права, групата за контакт на гражданското общество на ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuroAid (DEVCO), диалогът с гражданското общество, лансиран от ГД „Търговия“ (TRADE).

3.5 Последният от изброените вероятно е най-развитият механизъм на секторния структуриран диалог, както поради големия брой и многообразието на заинтересованите участници (над 800 регистрирани организации), така и поради това, че половината от тях имат седалище в държава членка, а не в Брюксел. Това е и единствената форма, за която самата ГД „Търговия“ възложи външна оценка на резултатите⁽¹¹⁾.

3.6 Друг пример е „Европейският форум за интеграцията“⁽¹²⁾, създаден през 2009 г. по съвместна инициатива на ЕИСК и ЕК и със стабилен състав от стотина заинтересовани участници, както на европейско, така и на национално равнище. В него постоянно участие вземат и ЕП, КР и представители на правителствата на държавите членки на ЕС. Въпреки първоначалните трудности днес той се превърна в център на структурирания диалог относно конкретното разработване на европейската програма във връзка с интеграционните политики, особено във фазата на проследяване.

3.7 Трети пример са форумите на гражданското общество в рамката на цялостната система на външните отношения на Съюза. Трябва да се припомнят по-специално успехът на съвместните консултативни комитети, създадени в рамките на преговорите за присъединяване към ЕС, ролята на консултативния комитет Карифорум-ЕС в мониторинга на специфичното Споразумение за икономическо партньорство между ЕС и Карифорум, ролята на гражданското общество, отредена в рамките на Споразумението за свободна търговия ЕС-Корея.

3.8 Случаят със Споразумението от Котону⁽¹³⁾ вероятно е най-сложният и най-детайлният, както по отношение на броя на ангажираните държави и участници, така и по отношение на броя на осъществените дейности. В него официално се признава *„допълващата роля и потенциалният принос на неправителствените действащи лица (дефинирани като частен сектор, икономически и социални партньори, гражданско общество) в процеса на развитие“*⁽¹⁴⁾. Въз основа на специален мандат ЕИСК организира редовни срещи с действащите лица от социално-икономическата сфера в отношенията АКТЬ-ЕС и освен това беше разработена специфична програма за

финансова подкрепа в различните страни, управлявана от съответните делегации на ЕС, с все по-голямо участие на тези действащи лица и повече инвестиции в *изграждането на капацитет*⁽¹⁵⁾.

3.9 Накрая припомняме инициативата, предприета от Европейския парламент, който от 2007 г. насам, макар и непериодично и с различен успех, проведе три тематични граждански форума „Агора“ с широко участие на организации на европейското гражданско общество⁽¹⁶⁾. Тези дейности все още са предмет на специална вътрешна оценка на ЕП с оглед на нужното и по-решителното им подновяване през следващите години.

3.10 Освен това трябва да се отбележат няколко примера на международно равнище за ефективно участие на гражданското общество в процесите на вземане на решения. Към тях спадат Конвенцията от Орхус⁽¹⁷⁾ на Икономическата комисия за Европа на ООН и Кодексът на добрите практики за гражданското участие в процеса на вземане на решения, приет от Конференцията на международните неправителствени организации⁽¹⁸⁾.

3.11 Конвенцията от Орхус не само предвижда обществеността и съответните организации на гражданското общество да имат право на „достъп до информация по въпроси на околната среда“ на публичните власти, но предвижда и правото на участие на обществеността в решенията по въпроси на околната среда и евентуално правото на оспорване на публичните решения. Освен това представителите на гражданското общество могат да определят свои членове в комитета за наблюдение на конвенцията и могат да бъдат представлявани в кабинета на председателството. Накрая подобни организации на гражданското общество разполагат с финансова подкрепа.

3.12 Що се отнася до Съвета на Европа, Кодексът на добрите практики, признат от Комитета на министрите, има за цел да подобри участието на гражданското общество в процеса на вземане на решения на местно, регионално и национално равнище. Кодексът на добри практики определя четири различни равнища на участие (информация, консултация, диалог и партньорство), които могат да бъдат използвани като матрица както от гражданското общество, така и от публичните власти.

3.13 Съществуват освен това добри примери на регионално и национално равнище. Сред тях се откроява френската инициатива „Grenelle Environnement“, създадена под егидата на президента на Френската република през 2007 г.⁽¹⁹⁾. Форумът събра държавни представители, представители на

⁽¹⁰⁾ Следват няколко обобщителни бележки.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ Глава 2, член 4.

⁽¹⁴⁾ Глава 2, член 6.

⁽¹⁵⁾ Като пример за мониторинговата дейност на ЕИСК вж. окончателната декларация от регионалния семинар в Адис Абеба на 7-10 юли 2010 г. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

⁽¹⁷⁾ Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, приета през 1998 г. <http://www.unecsc.org/env/pp/introduction.html>.

⁽¹⁸⁾ Кодексът е приет през октомври 2009 г. www.coe.int/ngo.

⁽¹⁹⁾ „Grenelle Environnement“ – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

местните власти, на НПО и на социалните партньори в процес на диалог и партньорство, в резултат на което бяха предложени два важни законодателни пакета във връзка с околната среда, съответно през 2008 г. и 2010 г. Освен това в резултат на предложението на „Grenelle Environnement“ през 2008 г. името на ИСС беше променено на „икономически, социален и екологичен съвет“ и в него бяха включени представители на сектора, свързан с околната среда⁽²⁰⁾. Накрая, да припомним други модели на граждански диалог, разработени на национално и местно равнище, които приемат формата на „платформи за сътрудничество“, „пактове“, „споразумения или протоколи за сътрудничество“ и др. и би трябвало да бъдат използвани като такива.

4. Поуки и възможности за развитие

4.1 Настоящата ситуация предоставя примери от изключителен интерес, които всъщност значително надхвърлиха стандартните форми на обикновена консултация, като в различни случаи се осъществиха посредством по-стабилни и многостранни процеси на активно участие и на консолидиране на формите на сътрудничество, осигуряващи евентуални форми за структуриран граждански диалог в съответствие с член 11 на ДЕС. Въпреки това тези практики до голяма степен не са достатъчно познати извън кръговете на ангажираните с тях лица от всеки сектор и трябва да бъдат оценени, да бъдат популяризирани в по-голяма степен, да бъдат разширени и да станат по-стабилни.

4.2 Това как тези форуми са възприемани от различните заинтересовани страни, по-специално във връзка с тяхната ефективност, зависи също така от редица фактори: от твърде различното равнище на ангажираност с процеса; от възприеманото ниво на представителност на действащите лица⁽²¹⁾; от финансовите условия, които подкрепят или не подкрепят участието и на по-малко структурирани субекти, непредставени в Брюксел; от техническия капацитет за активен принос към дискусиата и от осигуряването на проследяване на процеса; от продължителността на оперативните инвестиции, извършвани от страна на институциите на ЕС.

4.3 Трябва да се подчертаят няколко аспекта, свързани с тези процеси:

- те породиха няколко работни практики, които постепенно от широко използвани и приемани стандарти се превърнаха в богатство, което би трябвало да бъде проучено и оценено;
- по-голямата част от тях обхващат изключително широк спектър от заинтересовани страни, обикновено не от едно единствено семейство или един единствен сектор организации на организираното гражданско общество, но също като включват често съответни представители на организациите в рамките на ЕИСК: на работодателите, на работниците, на действащите лица от социално-икономическите, гражданските, професионалните и културните среди;

⁽²⁰⁾ За други примери на участие на гражданското общество се препраща към изслушването, преведено в контекста на изготвянето на настоящото становище <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ Въпреки това се установява силната диверсификация на критериите за представителност, прилагани в различните ситуации. Да припомним също така количествените и качествените критерии, определени в становището на ЕИСК (докладчик: г-н Olsson), ОВ С 88, 11.4.2006 г., стр. 41-47.

— в различни случаи са включени повече от една институция и/или един орган на ЕС, въпреки че имат различни роли и в някои случаи това поражда ефект на обвързване в мрежа между различните институции, които би трябвало да се задълбочава;

— множат се и случаите на включване в този процес на структурирано сътрудничество на представители на националните граждански общества и на техните организации, което се осъществява под твърде различни форми, в допълнение към участващите европейски организации. Въпреки че в това отношение има още много какво да се направи за по-широко обвързване на местните и националните равнища на гражданските общества на 27-те държави членки⁽²²⁾.

4.4 Въз основа на тези констатации възниква възможност за критическа маса, която, ако бъде систематизирана и подходящо популяризирана, би могла да представлява важен градивен елемент в изгражданата конструкция на демокрацията на участието на европейско равнище. При всички случаи това би позволило този стълб на европейската демокрация да стане видим както за общественото мнение, така и в рамките на различните институции. По този начин обемът на приноса на европейските граждански организации и ангажиментът, който вече от доста време се демонстрира в рамките на ЕС, биха станали по-разпознаваеми и ценени.

4.5 Ето защо ЕИСК предлага Европейската комисия, с активното сътрудничество на всички останали институции, да възложи по-широко и по-подробно проучване.

4.6 Десет години след Бялата книга относно европейското управление⁽²³⁾ подобно проучване би трябвало да осигури завършени елементи на цялостна оценка за постигнатите резултати във връзка с конкретното въздействие върху законодателния процес, запланиваните развития, които са били осъществени и изпробвани, възникналите проблематични въпроси, недостатъци и несъответствия, направените разходи, като в крайна сметка се определят необходимите елементи за по-подходящо и широко участие. Проучването би трябвало също така да оцени конкретната ефикасност и разширяването на комплекса от съществуващите структурирани сътрудничества с гражданските общества, да посочи кои са параметрите и условията за увеличаване на ефективността, кои са добрите практики, които трябва да бъдат дадени за пример и как те да бъдат допълнително развити. Накрая то би трябвало да оцени до каква степен и по какъв начин този съществен труд се познава и възприема навън, от кръга на участниците, които са ангажирани с него, как допринася за разширяването на демократичното участие, за ангажирането с европейския проект и следователно за изграждането на европейското публично пространство. Подобно проучване би трябвало освен това да преразгледа елементите на оценката на въздействието както от гледна точка на институциите, така и от тази на различните заинтересовани страни от организираното гражданско общество.

⁽²²⁾ Във връзка с това би трябвало да се припомни огромното количество местни, национални и регионални организации, които бяха включени през тези години в конкретни и специфични европейски проекти и които биха могли, ако бъдат подходящо стимулирани и свързани в мрежа, да бъдат активно включени в по-широка динамика на участие и граждански диалог, който може да засили участието на гражданите в европейския процес на най-близкото до тях ниво на национално и местно равнище в ЕС.

⁽²³⁾ ОВ С 193, 10.7.2001 г., стр. 117; ОВ С 125, 27.5.2002 г., стр. 61 и COM(2001) 428 final.

4.7 Осъществено в перспективата, посочена в член 11⁽²⁴⁾, и обвързващо пряко и активно организациите на гражданското общество, подобно проучване така би могло да се превърне в добра основа за работа за определянето на насоки и допълнителни практически подробности за развитието на структурирания диалог по смисъла на член 11 от ДЕС. По такъв начин то би могло да осигури елементите, необходими за определянето на следващите и по-прецизни оперативни предложения от страна на Комисията и на другите институции на ЕС, включително в съответствие с параграф 2.5 от Зелената книга, чието значение ЕИСК подчертава. По-специално би трябвало да се открият евентуалните насоки и общите за всички институции практики, но при спазването на съответната им автономия, с цел да се развие единен ефективен, приобщаващ и прозрачен процес за структурираното участие на гражданското общество в изграждането на европейския проект.

4.8 ЕИСК със сигурност може да даде своя принос, да предостави своите умения и своите мрежи посредством активно участие в осъществяването на такова проучване, както във фазата на изграждането на концепцията и реализацията, така и в последващото разпространение на резултатите, преди всичко в 27-те държави членки.

4.9 На 23 юни 2011 г. **ЕК и ЕП също така публикуваха Регистъра за прозрачността**, който замени онзи, създаден от Комисията през 2008 г. В него вече са включени хиляди организации, представляващи най-различни компоненти на европейското гражданско общество, които трябва да предоставят доста разнообразна гама от информация и да се ангажират със спазването на общ кодекс за поведение⁽²⁵⁾. Единен, общ за две институции регистър и фактът, че Съветът вече демонстрира интерес да се присъедини към него, свидетелстват за ясна насока и воля за координирани действия между институциите на ЕС в толкова важна и чувствителна за отношенията с гражданското общество област.

4.10 ЕИСК смята, че такъв регистър, който понастоящем цели изключително постигането на прозрачност относно лицата, осъществяващи връзки с европейските институции, с цел оказване на влияние върху политиките им, би могъл да се превърне постепенно в работен инструмент за откриване на заинтересованите страни в гражданския диалог по отношение на въпроса за критериите за представителност. Възможностите на подобен регистър за развитието на структурирания граждански диалог също биха могли да бъдат изследвани в рамките на споменатото проучване.

4.11 Договорът от Лисабон открива също така **нови възможности за Европейския съвет**. Той вече е постоянна структура и председателят на Европейския съвет сега се избира за мандат от две години и половина с възможност за подновяване. Всичко това поставя основите за структуриране на по-дългосрочна перспектива и по-стабилни отношения с организираното гражданско общество. Възможност и Европейският съвет трябва да изпълнява задължението в член 11 от ДЕС и фактът, че днес той отговаря за определянето на общите политически насоки на ЕС, повишава стратегическото значение на развиването на сътрудничество, което постепенно да се преобразува в структуриран граждански диалог. ЕИСК смята,

че Съветът трябва да създаде специален отдел, на който да се възложи диалогът с гражданското общество и, в рамките на специфичните си функции, ЕИСК е на разположение за тясно сътрудничество със Съвета за конкретното развитие на тази перспектива.

5. Ролята на ЕИСК

5.1 През последните десет години ЕИСК също значително промени своите методи на работа и преди всичко значително увеличи участието в своята дейност на субекти, експерти и организации на европейското гражданско общество.

5.2 Всички области бяха засегнати от това: по-традиционното протичане на дейността (становищата) с нарастващо участие на експертите и същественото умножаване на аудиторията (от най-различни области); създаването на групата за връзка с ОГО (организации на гражданското общество); различните срещи и прояви, организирани в рамките на програмите на специализираните секции, групите и председателствата както в Брюксел, така и в различните държави членки на ЕС; работата, извършена по стратегията „Европа 2020“ съвместно с икономическите и социалните съвети и сродните организации в различните държави членки; накрая, самата разнообразна гама от дейности, извършвани в рамките на външните му отношения.

5.3 Това води до съществени и постоянно нарастващи връзки и диалог с по-широк и разнообразен спектър от представители на европейското организирано гражданско общество. Твърде разностранното развитие, засягащо множество сектори, при което дейността на едни е често по-позната от тази на други, като преди всичко цялостният, разнообразен потенциал не е използван в достатъчна степен.

5.4 Поради това **ЕИСК трябва да се ангажира да:**

— насърчава **по-широкообхватен анализ на развитието и перспективите на своята собствена система от връзки с организираното гражданско общество**, който да има за цел както да оцени ефективността, значението и възприемането на извършената работа, така и да определи възможното развитие и необходимите нововъведения, с цел да представя все по-добре собствената специфична функция на консултативна институция на ЕС и да укрепва процеса на прилагане на член 11 от ДЕС. Подобно проучване би трябвало да бъде извършено с помощта на значими изследователски институти и да предвиди подходящи възможности за включване и активно сътрудничество на представителните ОГО на европейско равнище, като по този начин се събират и техните оценки и цялостни насоки.

— изгради **специфична, централизирана база данни, съдържаща цялата информация за контактите, компетентните и организациите**, които с различна функция биват привлечени всяка година в работата на Комитета, като се извърши и тяхната типизация и се оценят също така кои възможни инициативи за съвместна комуникация и/или годишен диалог с всички лица за контакт могат да бъдат разработени, за да се укрепят в по-голяма степен тази система от връзки.

⁽²⁴⁾ „Институциите поддържат открит ... диалог ...“, параграф 2.

⁽²⁵⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

— накрая да предложи на различните институции на ЕС да създадат **единна база данни за цялата система на отношения и диалог с организациите на гражданското общество, осъществени от всички институции и органи на Европейския съюз**, като се предвиди също и възможното изготвяне на подходящ годишен доклад, който да бъде предоставен на разположение на всички национални и европейски заинтересовани страни ⁽²⁶⁾.

5.5 ЕИСК трябва да осъществи всички полезни синергии с останалите институции на Съюза, за да осигури доброто прилагане на член 11. За тази цел ЕИСК подновява ангажмента си и открива нови перспективи за работа с Европейския съвет и за засилване и разширяване на всичките възможности за сътрудничество, което вече се осъществява с Европейския парламент, Европейската комисия и Комитета на регионите.

5.6 **Новият протокол за сътрудничество, подписан от ЕИСК и ЕК** ⁽²⁷⁾, който консолидира и засилва ролята на ЕИСК като привилегирован посредник между организираното гражданско общество и институциите на ЕС, предоставя множество възможности в това отношение, които ще бъдат развивани по най-категоричен начин. Този протокол консолидира и укрепва пътищата за сътрудничество, утвърдени през изминалите години, и установява конкретни нови и амбициозни начини за действие с цел постепенно и съвместно прилагане на член 11 от ДЕС, така че да се развива „демократията на участието на равнището на Съюза с цел укрепване на демократичната му легитимност“ ⁽²⁸⁾. По-специално „Комисията разглежда това сътрудничество като привилегирован инструмент за организирането на открит, прозрачен и редовен диалог с представителните сдружения и гражданското общество, както се посочва в член 11 от ДЕС“ ⁽²⁹⁾.

5.7 В частност в протокола са определят две привилегировани задачи за развитието на такова сътрудничество, които могат да се превърнат в стабилна и структурирана рамка, в която постепенно да се включва все по-широка мрежа от представителни организации на европейското гражданско общество, като по този начин се предоставя още една форма на конкретното развитие на структурирания граждански диалог в съответствие с член 11, параграф 2:

— В рамките на определянето на политическите приоритети на ЕС ЕИСК има възможността да повлияе върху политическите приоритети и годишната работна програма на ЕК. За тази цел ЕИСК ще трябва да излага пред Комисията своите собствени приоритети за следващата година и в края на всяка година ЕИСК организира дебат относно бъдещето на ЕС, по време на който Комисията представя своите собствени стратегически приоритети.

— В рамките на европейския семестър и на стратегията „Европа 2020“ протоколът предвижда ЕИСК, в тясно сътрудничество с мрежата на икономическите и социалните съвети или сродните институции, да представя годишен доклад относно участието на гражданското общество в подготовката на националните програми за реформа. Този доклад е обект на разисквания преди пролетния Европейски съвет и ЕК е задължена да участва в тях и да представи „Годишен обзор на растежа“.

5.8 Освен това ЕИСК трябва да се ангажира със създаването на повече подходящи синергии с организациите на гражданското общество както на национално, така и на европейско равнище, като развива структурирано сътрудничество и на двете равнища.

5.9 По-специално такова структурирано сътрудничество може да се развива на национално равнище с оглед на приноса, който според протокола ЕИСК трябва да предостави чрез „оценяването на прилагането на законодателството на ЕС, по-специално във връзка с хоризонталните клаузи, съгласно членове 8 до 12 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)“ ⁽³⁰⁾. За тази цел трябва да се засили вече осъществяваното сътрудничество с националните ИСС и сродните институции.

5.10 Накрая ЕИСК създаде през 2004 г. **групата за връзка** с европейските организации и мрежите на гражданското общество, за което се споменава и в преразгледания протокол. В рамката на очертаните перспективи ЕИСК смята, че е необходимо групата за връзка да бъде преразгледана, реструктурирана и лансирана отново, като по-специално тя бъде отворена за всички сектори на организираното гражданско общество и в съответствие с многостранния състав на трите групи на ЕИСК. Така подобна перспектива за укрепване би могла да представлява конкретен принос за решителния напредък при прилагането по-специално на параграф 1 на член 11 от ДЕС (относно хоризонталния граждански диалог), като по този начин ЕИСК се превърне в платформа за улесняване на този процес. Така подновената и укрепена група за връзка ще може да играе все по-ценна роля в рамките на ЕИСК, по-специално при наблюдението на прилагането на член 11 от ДЕС.

6. Изграждане на структурирано пространство за европейски граждански диалог

6.1 ЕИСК смята, че все повече трябва да се профилира като център за високи постижения в европейския граждански диалог, като разработва и усъвършенства съществуващите вече инструменти, стимулира нови форми на структуриран диалог и на открити форуми, в които участват заинтересованите страни, в рамките на цялостна стратегия и с все по-широко участие на организациите на европейското гражданско общество, с намерението да се умножават добрите практики на граждански диалог на всички равнища. По този начин ЕИСК ще може да даде решаващ принос за прилагането на член 11.

⁽²⁶⁾ Вж. също точка 21 на Резолюцията на ЕП от 13 януари 2009 г. относно „Перспективи за развитие на гражданския диалог в рамките на Договора от Лисабон“ Р6_TA(2009)0007.

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.22469>.

⁽²⁸⁾ Протокол, преамбул, параграф 6.

⁽²⁹⁾ Отново в преамбула на протокола, параграф 7.

⁽³⁰⁾ Протокол, преамбул.

6.2 ЕИСК смята, че трябва също да се задвижи процесът, за да се създаде видимо пространство на този нов етап на демократията на участието, който е нововъведение по отношение на съдържанието и методите, но е и стимул за цялостния процес и в крайна сметка по същество е комуникационен процес. Това е начин да се придаде форма и съдържание на изграждането на европейска публична сфера, предложена от философа Юрген Хабермас като условие от съществено значение за самия европейски проект, от чието реализиране обаче все още сме твърде далече. Този процес става все по-необходим в контекста на кризата и на вече проявилите се рискове за отслабване на демократичната подкрепа за европейската интеграция.

6.3 В рамките на ЕИСК предложението за такова пространство вече беше направено както по време на конференциите, организирани в ЕИСК ⁽³¹⁾, така и в неотдавнашното и авторитетно становище относно „Обновяване на обществения метод“ ⁽³²⁾.

6.4 ЕИСК смята, че такова структурирано пространство за европейски граждански диалог може да възприеме **формата на годишна проява** със следните характеристики и цели:

- проява, имаща за цел да събере, представи и обобщи основните постижения на европейското организирано гражданско общество, с които то допринася за годишната програма на Комисията и програмата за приоритетите на различните институции, както вече беше посочено в параграф 5.7;
- проява, структурирана последователно в няколко дни, по модела на Дните на отворените врати, успешно реализирани от КР ⁽³³⁾, с работни срещи и тематични срещи, които след това да се слеят в една цялостна заключителна проява;
- проява, за която ЕИСК ще осигури солидна предварителна основа, като създаде специален комитет, в който ще участват

представители на европейските ОГО, и определи тематичните приоритети, върху които да се съсредоточат работата и формите на участие ⁽³⁴⁾;

- проява, участието в която би трябвало да се разширява в максимална степен, включително и на равнището на националните и секторните организации;
- проява, в която да се предвидят и форми на пряко участие на европейските граждани в съответствие с постановеното в член 11, параграф 1, който призовава за пряк диалог с гражданите в 27-те държави членки на ЕС, при който се използват големите възможности на новите комуникационни технологии;
- проява, която може да завърши с окончателна декларация, чиято форма би могла да бъде определяна и координирана от самия подготвителен комитет, както ЕИСК вече успешно процедира по редица вътрешни и външни поводи.

6.5 ЕИСК смята, че такава проява ще представлява гравивен стимул, за да могат всички институции на ЕС да превърнат гражданския диалог в хоризонтална задача за всички общи насоки на Комисията, всички работни групи на Съвета и всички комисии на Парламента по прозрачен и балансиран начин в съответствие с различните компоненти на европейското организирано гражданско общество. Европейският парламент вече отправи призив ⁽³⁵⁾ за това.

6.6 С цел да засили и придаде повече съдържание на тази перспектива, ЕИСК призовава Комисията да формулира ново прецизно и вече окончателно предложение за Европейски статут на европейските асоциации, което се препоръчва от европейските ОГО и за което ЕИСК вече многократно призова в различни свои становища.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Вж. последната, четвърта точка „... Организирането на годишна конференция на организираното гражданско общество с цел да се даде принос в изготвянето на европейска политическа програма ...“, в документа, приет от основните ОГО на конференция, организирана от ЕИСК на 10 февруари 2010 г.

⁽³²⁾ ОВ С 51, 17.2.2011 г., стр. 29, параграф 5.6, докладчици: г-н Malosse и г-н Dassis.

⁽³³⁾ Дните на отворените врати на КР, които през 2012 г. се проведоха за десети път, са място за дискусии и политически дебат, но и възможност за обмен на добри практики и сътрудничество. Те вече привличат над 6 000 участници, разпределени в около стотина работни срещи, 3 общи тематични срещи и заключителна сесия, провеждана в присъствието на висши представители от всички европейски институции.

⁽³⁴⁾ Да припомним добрия пример на „Програма за Европа: предложенията на гражданското общество“, изготвена от ЕИСК през пролетта на 2009 г.

⁽³⁵⁾ Резолюция Р6-ТА (2009)0007 на ЕП, 13 януари 2009 г., относно перспективите за развитие на гражданския диалог в рамките на Договора от Лисабон, докладчик: г-жа G. Grabowska.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ангажирането и участието на възрастните хора в обществото“ (становище по собствена инициатива)

(2013/С 11/04)

Докладчик: г-жа О'NEILL

На 19 януари 2012 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Ангажирането и участието на възрастните хора в обществото“

(становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 144 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръка

1.1 Заключение

1.2 Възрастните хора са динамични, способни и жизнени членове на обществото. Те предават знания, умения и опит на следващите поколения. Поотделно и колективно те допринасят за нашата икономика, за средата, в която живеем, и за предането на нашата история. Като членове на семействата, възрастните хора отговарят за насърчаване на единството и солидарността в нашето общество.

1.3 Препоръки

1.3.1 ЕИСК отправя следните препоръки:

— вниманието да се насочи към капацитета и приноса на възрастните хора, а не към тяхната хронологична възраст; правителствата, НПО и медиите да подчертават тези елементи в положителни изказвания;

— да се подкрепи активното участие на всички възрастови групи в обществото;

— правителствата и официалните агенции да се ангажират положително по отношение на активното участие на възрастните хора във вземането на решения и тяхната роля в общностите;

— правителствата да работят с подходящи партньори, за да елиминират всички бариери пред пълноценното участие на възрастните хора в обществото;

— всички заинтересовани страни да продължат да разработват подход, при който се акцентира върху ученето през целия

живот с оглед на отделните възрастни хора, работодателите и общностите;

— правителствата да гарантират цифровото приобщаване и обучение на възрастните хора;

— възрастните хора да се кандидатираат на избори, да гласуват и да участват в управителните съвети на дружества, публични органи и НПО;

— да се признае приносът на лицата, които неофициално предоставят и полагат грижи, и да се утвърдят техните права и отговорности;

— възрастните хора да се насърчават да извършват доброволческа дейност в съответствие с насоките за добри практики;

— да се даде възможност на възрастните хора да работят до навършване на определената със закон възраст за пенсиониране и след това, ако имат желание;

— работодателите да приспособят работната среда и да намерят договорни споразумения, с които да отговорят на потребностите на възрастните хора;

— възрастните хора да получат признание като потребители, а предприятията да се насърчават да произвеждат стоки и услуги, отговарящи на нуждите на едно застаряващо общество.

2. Въведение

2.1 Според представата на Координационната група на Европейската комисия за активен живот на възрастните хора и остаряване в добро здраве, това е процес, при който възможностите за здравни грижи, участие и сигурност се оптимизират, за да се подобри качеството на живот на хората в процес на остаряване. Това се отнася както до отделни лица, така и до групи от населението. Под „здраве“ се разбира физическо, душевно и социално благополучие. „Активен“ се отнася до продължаващото участие в социалните, икономическите, културните, духовните и гражданските дейности, а не само до способността за физическа активност или участие в работната сила ⁽¹⁾.

2.2 Целта на становището е да се подчертае настоящото активно участие на възрастните хора в Европа, да се разгледат пречките пред включването на повече хора и да се наблегне на факта, че подобно участие продължава през целия живот. Изграждането на благоприятна европейска среда за възрастните хора ⁽²⁾ започва от момента на раждането и изисква мислене в перспектива. Становището се основава на предходни становища на ЕИСК относно възрастните хора и остаряването ⁽³⁾.

2.3 Понастоящем в Европа живеят 85 милиона души на възраст над 65 години, като до 2060 г. техният брой ще се увеличи на 151 милиона души. Важно е вниманието да се насочва не само върху хронологичната възраст, а да се търсят и създават възможности за участие на хора на всякаква възраст и да се отчита това, че дори и възрастните хора (определени за целите на настоящото становище като хора над 65-годишна възраст) да изпитват ограничения, това не им пречи непременно да бъдат ангажирани.

2.4 „Активното социално, културно, икономическо и политическо участие на възрастните хора се основава на правилната представа за възрастта“ ⁽⁴⁾. Трябва да убедим медиите и правителствата да не използват прекалено драматичен език, когато описват застаряващото общество.

2.5 Трябва да се премахне дискриминацията, основана на възрастта, тъй като тя вреди на начина, по който възрастните хора биват възприемани, и пречи на тяхното участие. Това създава опасност от загуба на жизненоважен принос и засилва напреженията между поколенията. Следва да отбележим със задоволство по-дългия живот в добро здраве, който се дължи на по-доброто образование и по-доброто хранене, а също и на повишеното внимание към социалния договор между поколенията.

2.6 При отрицателното отношение към възрастните хора не се отчита тяхната роля на работници, потребители, участници в общностните проекти и лица, полагащи грижи за други. Отрицателното възприемане на възрастните хора е вредно, тъй като

дискриминацията подкопава себеуважението и пречи на по-голямото им участие и на принос им за икономиката. Продължителността на живота се увеличи в резултат на новите постижения в медицината, фармацията и технологиите, както и на по-доброто осъзнаване на здравните въпроси и по-доброто образование в тази област. *„Изследванията показваха, че според много възрастните хора тяхното качество на живот в много случаи е по-добро, отколкото е прието да се смята. Трябва да променим отношението си към остаряването, което твърде често е доминирано от отрицателни и погрешни схващания и предубеждения“* ⁽⁵⁾.

2.7 Демографската промяна предлага възможност за ръст на „сребърната икономика“, тъй като възрастните хора са потребители в много сектори и допринасят посредством заетостта.

2.8 Поради това борбата с възрастовата дискриминация с помощта на законодателството, лидерството и създаването на нова динамика в изготвянето на политики следва да бъде приоритет при насърчването на активния живот на възрастните хора и разкриването на потенциала на възрастното население за пълноценно участие в развитието на социалния и икономическия капитал на страната.

2.9 Трябва да поставим под въпрос представата, че на 65 години спираме да допринасяме и се превръщаме в потребители на услуги. Възрастовите бариери трябва да се премахнат. Възрастта не превръща възрастните хора в еднородна група. Те продължават да имат различни възгледи, енергия, опит, предубеждения, нужди и желания. Всички ние остаряваме и за да се изпълнят очакванията през 2060 г., ще е необходимо постоянно приспособяване.

2.10 Статистическите данни за възрастните хора трябва да се използват внимателно, за да не се допуска предположението, че при хората на възраст между 65 и 100 години здравословното състояние, нивото на участие и други фактори са едни и същи. Трябва да избягваме да правим предположения, основаващи се на възрастта и да създаваме затворени общности.

2.11 Достойнството и благополучието на възрастните хора не могат да се разглеждат отделно от стратегиите за доходите, здравето, социалните грижи и запазването на социалните мрежи и общностните инициативи. Тези въпроси се подчертават във връзка с пречките пред участието, които **биха могли** да бъдат създадени. Способността за получаване на достъп до услуги и за активно участие зависи в значителна степен от наличието на достатъчен доход и това трябва да се отчита при извършването на пенсионни реформи.

3. Въпроси, свързани с гражданството

3.1 В публикувания неотдавна доклад „Gold Age Pensioners“ ⁽⁶⁾ възрастните хора се описват като „свързващ елемент в обществото“. В него се акцентира върху техния принос в семействата и общностите посредством извършването на доброволческа дейност и участието в демократичните институции.

⁽¹⁾ „Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership“ („Стратегически план за прилагане на европейското партньорство за иновации“), Европейска комисия, 7.11.2011 г.

⁽²⁾ „Манифест на заинтересованите страни относно изграждането до 2020 г. на Европейски съюз, съобразен с потребностите на възрастните хора“, Платформа за разглеждане на въпросите, свързани с възрастните хора (Age Platform Europe), 2011 г.

⁽³⁾ ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 24; ОВ С 51, 17.2.2011 г., стр. 55; ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 150.

⁽⁴⁾ Шести доклад за положението на възрастното население във Федерална република Германия.

⁽⁵⁾ Kirkwood, T и др.: „New Ways of Looking at Age“ („Нови подходи към възрастта“), Blackstaff Press, 2011 г.

⁽⁶⁾ „Gold Age Pensioners“ („Пенсонери в златна възраст“), WRVS, 2011 г.

3.2 На всички избори възрастните хора проявяват по-висока избирателна активност. Според доклад на Евростат ⁽⁷⁾ 50 % от гражданите на възраст над 55 години гласуват и възрастните хора проявяват по-голям интерес към политиката. Растящият брой на възрастните хора в нашето общество оказва съществено политическо влияние, което в САЩ е известно като „сивата власт“. Това влияние се упражнява на практика.

3.3 Средната възраст на избраните членове на Европейския парламент е 54 години, а най-възрастният от тях е на 84 години. Това намира отражение и в други правителствени институции и в ЕИСК, който подчертава, че на нито едно равнище възрастта не бива да бъде пречка пред участието.

3.4 Голям брой възрастни хора участват с опита и експертните познания, които са придобили през трудовия си живот, в управителните съвети на НПО, публични органи и дружества.

4. Участие във вземането на решения

4.1 Като се има предвид степента, в която възрастните хора допринасят за обществото по различни начини, могат да се направят предположения за социалното приобщаване на възрастните хора и за тяхното участие в процеса на вземане на решения. Въпреки това възрастните хора често се чувстват „изключени“ от вземането на решения, отнасящи се до тяхното благополучие или до общността, в която живеят. Отделните лица трябва да бъдат насърчавани, а организациите трябва да разработят механизми, с които да се отчитат възгледите на възрастните хора.

4.2 През 2010 г. Европейската платформа за възрастните хора публикува доклад ⁽⁸⁾, в който представи методите, разработени в различни държави членки, включващи национални и местни съвети на възрастните хора и публични консултации. Основно условие за Европейския процес на социално приобщаване е заинтересованите страни да участват в разработването на решения на проблемите, пред които са изправени. Вземането на участие е от жизненоважно значение, но също толкова важно е и активното изслушване, което да доведе до промени.

4.3 На хората, застрашени от социално изключване в резултат на болест, увреждане или бедност, трябва да се оказва помощ, а на отделните лица трябва да бъдат предоставени по-големи възможности. Шотландската работна група по въпросите на деменцията (*Scottish Dementia Working Group*) е блестящ пример на хора с диагностицирана деменция, които са решени да запазят възможността си за избор и контрола върху собствения си живот. Тя си създаде впечатляваща репутация, както в национален, така и в международен план, с ентузиазма си и с безстрашните кампании за по-добро разбиране на деменцията, а също и с лобирването за по-добри услуги. Хора, страдащи от деменция, управляват организацията, изказват се като основни оратори на конференции и отстояват каузата пред правителството ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ „Active Ageing and solidarity between the generations“ („Активен живот на възрастните хора и солидарност между поколенията“), Евростат, 2012 г.

⁽⁸⁾ „Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion“ („Насоки за граждански диалог относно насърчаването на социалното приобщаване на възрастните хора“), Age Platform Europe, 2010 г.

⁽⁹⁾ „Perspectives on ageing with dementia“ („Перспективи пред остаряването с деменция“), Joseph Rowntree Foundation, 2012 г.

4.4 За ефективното участие са необходими структури, които да го приветстват, и ангажираност от страна на органите на управление, НПО, работодателите и другите институции за сериозно изслушване на възрастните хора в качеството им на заинтересовани страни. Това означава да се използва език без технически жаргон, местата, на които се провеждат заседанията, да бъдат достъпни, хората да имат финансова възможност да присъстват и да използват транспорт. Възрастните хора трябва да познават своите права и задължения и да имат възможност да се запознават предварително с обсъжданите въпроси. Поради това обучението, включително по ИКТ, е основен елемент ⁽¹⁰⁾.

4.5 Все повече се акцентира върху съвместната дейност или метода, при който отделни лица, общности и организации, които разполагат с уменията, знанията и възможността да работят заедно, създават възможности и разрешават проблеми ⁽¹¹⁾. Това почива на принципите, на които се основава всяко едно участие, и може да се прилага на всички равнища, от индивидуалното - при проектирането на пакета от грижи, до националното, където те могат да се използват при изготвянето на политики.

5. Научни изследвания

5.1 ЕИСК приветства подкрепата на Европейската комисия за инициативите за съвместно планиране и за разработването на пътни карти за бъдещи изследователски дейности в областта на активния живот на възрастните хора и демографската промяна, като тази тема представлява основен елемент от „Хоризонт 2020 г.: пътни карти за активен живот на възрастните хора“ ⁽¹²⁾.

5.2 Продължаването на изследванията на всички аспекти на живота на възрастните хора е важно, за да се осигурят подходящи политически решения относно здравето, социалните грижи, образованието, доходите и участието. Възрастните хора следва да участват в установяването на проблемите и в изследванията. Особено важно е да се предприемат подходящи клинични изпитания на лекарства с участието на възрастни хора.

6. Полагане на грижи

6.1 Със застаряването на населението все повече възрастни жени ще носят отговорност за полагане на грижи и това може да породи финансови предизвикателства, дължащи се на загубата на доход и намалени пенсионни права. Възрастните хора имат съществен принос в качеството си на лица, полагащи неофициално грижи за по-възрастни и по-слаби роднини и това спестява значителни средства на държавните социални бюджети. Трябва да се признаят опитът и уменията на лицата, полагащи неофициално грижи, както и необходимостта от предоставяне на възможности за обучение.

6.2 Освен това много баби и дядовци се грижат за внуците си поради финансовите трудности на семействата или за да дадат възможност на децата си да работят и следователно да бъдат икономически активни.

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка под линия № 8.

⁽¹¹⁾ „A guide to co-production with older people“ („Насоки за съвместната дейност с възрастни хора“), NDTI.

⁽¹²⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Хоризонт 2020 г.: пътни карти за активен живот на възрастните хора“, прието на 23 май 2012 г. ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 13.

6.3 В областта на неофициалните грижи има възможност за социални иновации и държавите членки следва да полагат по-големи усилия за справяне с все по-големите предизвикателства и отговорности, пред които са изправени лицата, полагащи неофициално грижи, при положение че социалните услуги намаляват или са неподходящи.

7. Доброволчество

7.1 „Съществува забележителен спектър от доброволчески дейности, извършвани от възрастни хора, които далеч надхвърля традиционните теми, свързани с възрастта, като помощта за слабите или болните възрастни хора.“⁽¹³⁾ Тяхната доброволческа дейност обхваща помощ за бедните, здраве, свободно време, околна среда, религиозни организации, култура и политика.

7.2 Възрастните хора извършват доброволческа дейност, тъй като тя им дава възможност да запазват и развиват своите умения и социални контакти, да не допускат социална изолация и изключване и да служат на своята общност. Доброволческата дейност носи взаимна полза. Едно проучване, извършено през 2009 г., установи, че според 78 % от населението на ЕС-27 възрастните хора имат голям принос като доброволци в благотворителни и общностни организации⁽¹⁴⁾.

7.3 При положение че официалните услуги липсват или са орязани, следва да се оценява фактът, че възрастните хора извършват доброволческа дейност, с която запълват тези празнини, и те трябва да бъдат подкрепяни.

7.4 Следва да се отбележи, че между държавите членки се наблюдават съществени разлики в признаването и спектъра на доброволческите дейности и че хората, които извършват доброволческа дейност в напреднала възраст, обикновено са същите, които са правили това през целия си живот. Има възможност за насърчаване и даване на възможност на отделните лица през целия им живот да участват в доброволчески дейности, като в по-напреднала възраст това носи предимства под формата на превенция на изолацията и социалното изключване, стимулиране на контактите и приятелствата.

8. Икономически принос

8.1 Освен чрез потребление, приносът на възрастните хора за икономиката може да се измерва посредством плащането на данъци върху доходи и покупки, неофициалното предоставяне на грижи на близки, което спестява средства на държавата, грижата за внуците, която дава възможност на децата да се върнат на пазара на труда, ценността на доброволческата дейност и продължаването на трудовата дейност. Освен това се наблюдава предаване на блага на по-младите членове на семействата, за да им се помогне да посрещнат големите финансови ангажименти⁽¹⁵⁾.

8.2 Фактът, че застаряването на населението се признава във все по-голяма степен, следва да увеличи потенциала на

дружествата и другите институции да разработват и пускат на пазара стоки и услуги за тази част от населението в условията на застаряващо общество и по този начин да стимулират ръста на производството и заетостта⁽¹⁶⁾.

8.3 Възрастните хора не получават достатъчно признание като потребители, което подкрепя отрицателното отношение към напредналата възраст. Стереотипните представи за възрастните хора обикновено водят до предположения, че възрастните хора не се нуждаят от по-различни възможности или услуги и не ги искат и че „младежният пазар“ е много по-важен⁽¹⁷⁾.

9. Заетост

9.1 „Близо 60 % от работниците смятат, че ще бъдат в състояние да вършат своята работа на 60-годишна възраст“⁽¹⁸⁾.

9.2 Предвид нарасналата продължителност на живота е важно възрастните хора да имат възможност и да избират да остават част от работната сила до определената със закон възраст за пенсиониране и след това, ако имат такова желание. Това налага признаване на капацитета на възрастния човек, приспособяване на работната среда и работното време (нещо, което носи предимства през целия живот), възможност за участие в обучения, с цел да не се изостава от променящите се методи, и усилия за борба с възрастовата дискриминация на работното място. Неотдавна ЕИСК прие становище, в което предложи пакет от конкретни мерки, с които да се отговори на тези изисквания, и подчерта значението на социалните партньори, които имат ключова роля за гарантирането на подходящи политики и промени⁽¹⁹⁾.

9.3 Трябва да се признае, че има разлика между хората, които работят след навършване на възрастта за пенсиониране по свое **желание** и онези, които правят това по **необходимост**, тъй като пенсионният им доход е недостатъчен.

9.4 Възрастните хора идват на работното място с голям опит и умения, което е от основно значение във време на недостиг на умения, и осигуряват продължителен принос в икономиката. Предприематия трябва да се насърчават да разработват най-добрите практики в стратегиите за разрешаване на свързаните с възрастта въпроси.

9.5 Възрастните хора имат потенциал да стават самостоятелно заети лица и предприемачи, което им дава по-голяма самостоятелност и контрол върху условията на труд. Възрастните хора имат все по-голям принос в тази област. Данните на Евростат сочат, че 50 % от работещите на възраст над 65 години са самостоятелно заети лица⁽²⁰⁾. Стимулът за създаване на нови проекти и услуги, който отразява променящата се демографска ситуация, може да дойде от самите възрастни хора, които се занимават с бизнес, и отделните лица трябва да се насърчават да използват тези възможности⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 10.

⁽¹⁷⁾ „The Golden Economy“ („Златната икономика“), AGE UK, 2011.

⁽¹⁸⁾ „По-дълъг живот, по-добра работа“, Eurofound, 2011 г.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 1.

⁽²⁰⁾ „Active Ageing and solidarity between the generations“ („Активният живот на възрастните хора и солидарността между поколенията“), Евростат, 2011 г.

⁽²¹⁾ „Golden opportunities“ („Златни възможности“), UnLtd, 2012 г.

⁽¹³⁾ „Volunteering by Older People in the EU“ („Доброволческата дейност на възрастните хора в ЕС“), Eurofound, 2011 г.

⁽¹⁴⁾ Вж. бележка под линия № 6.

⁽¹⁵⁾ „Gold Age Pensioners“ („Пенсионери в златна възраст“), WRVS, 2011 г.

10. Учене през целия живот

10.1 В продължение на много години ЕИСК подчертава значението на ученето през целия живот като основно условие за социално приобщаване, запазване на работното място, личностно развитие и способност за ефективно участие⁽²²⁾.

10.2 Все повече възрастни хора използват възможностите за получаване на образование, но това явление не е разпределено равномерно сред държавите членки⁽²³⁾. Участието на възрастните хора в общностни групи и НПО представлява съществен източник на неофициални знания.

11. Ролята на ИКТ

11.1 Използването на ИКТ придобива все по-голямо значение за гражданите. Използването на интернет и електронна поща може да даде възможност на възрастните хора да бъдат в течение на това, което се случва извън домовете им и да общуват редовно с членовете на техните семейства, които не живеят наблизо. Резултатът може да се подобри посредством използването на Skype или подобни програми, които да осигуряват визуален контакт. Използването на модерирани дискуссионни форуми може да помогне на възрастните хора, които не излизат от домовете си, да се свържат с други със сходни интереси, като това може да облекчи тяхната изолация.

11.2 Електронното здравеопазване може да предложи съществени предимства, свързани с наблюдението на състоянието и реагирането в ситуации, в които е необходима спешна помощ. Подобни методи не бива да заместват редовния контакт с хора „лице в лице“ и системите за електронно здравеопазване трябва да отчитат необходимостта от истински отношения с хора.

11.3 По-спорните ИКТ приложения включват персонални системи за наблюдение в „интелигентни“ домове, за лична безопасност или устройства за наблюдение на лица с

деменция. Целта е да се даде възможност за продължаване на самостоятелния живот в условия на безопасност и за избор на дейност. Използването на подобни методи трябва да се основава на етични решения и практики и да носи несъмнена полза на възрастните хора, а не да служи като механизъм за контрол или начин да се намали подкрепата от страна на персонала.

11.4 Използването на интернет за пазаруване онлайн има несъмнени предимства за хората, които имат проблеми с мобилността, но и то трябва да се ограничава поради необходимостта от срещи с хора и излизане от дома. Защитата на данните и неприкосновеността на личния живот трябва да бъдат гарантирани.

11.5 Използването на ИКТ изисква обучение, подкрепа, а също и достъп до оборудване. Тези въпроси бяха подчертани в становището на ЕИСК относно „Повишаване на цифровата грамотност, на електронните умения и на електронното приобщаване“⁽²⁴⁾.

12. Пречки пред участието

12.1 Въпреки че беше подчертано участието на възрастните хора в редица дейности, които оказват въздействие върху социалния и икономическия живот, за голям брой възрастни хора все още съществуват значителни пречки, които не им позволяват да участват.

12.2 Хронологичната възраст е само една от множеството характеристики на личността. Знанията, уменията и опитът на различните възрастови групи са жизненоважен ресурс на обществото. Едно приобщаващо за всички възрасти общество изисква лицата, вземащи решения, заинтересованите страни и самите граждани да носят колективна отговорност за формулирането на политики и практики, гарантиращи равенство и приобщаване независимо от възрастта.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ ОВ С 161, 13.7.2007 г., стр. 1; ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 89; ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 24; ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 115; ОВ С 51, 17.2.2011 г., стр. 55.

⁽²³⁾ Вж. бележка под линия № 20.

⁽²⁴⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 9.

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

(2013/C 11/05)

Докладчик: г-н **Ákos TOPOLÁNSZKY**

На 17 януари 2012 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, буква А от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

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

(допълнение към становище).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 1 глас „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства със задоволство и голяма надежда мерките, предприети неотдавна от Европейската комисия, Европейския парламент, Съвета, други органи на ЕС и различните държави членки в полза на социалното приобщаване и интеграцията на ромите в Европа, и особено стратегическата рамка на Европейската комисия, както и приемането на национални стратегии за интегриране на ромите.

1.2 Същевременно Комитетът обръща внимание на факта, 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“.

1.3 Още през 2011 г. в проучвателно становище по този въпрос ⁽¹⁾ ЕИСК заяви своята загриженост относно приобщаването на организациите на гражданското общество и ромите към националните стратегии за интегриране на ромите и представи редица предложения.

1.4 Заключениеята от проучването, възложено от ЕИСК и проведено в 27-те държави членки, заедно с резултатите от проучванията, извършени от Коалицията за европейска ромска политика (ERPC) и други организации на гражданското общество, показват, че в средите на говорителите на ромската общност, организациите на гражданското общество и техните представители има не само голям недостиг на информация и голяма неудовлетвореност, но и всеобща фрустрация и недоверие. Изглежда, че националните стратегии за интегриране на ромите не са оправдали нарастващото очакване и искрената надежда сред тази общност, че стратегията може да допринесе по същество за чувствително подобряване на интеграцията на ромите в обществото.

1.5 Финансовите средства и наличните ресурси за изпълнение на целите на националните стратегии за интегриране на ромите изглежда не са достатъчни за неутрализиране на трайното въздействие на дискриминацията и социалното изключване и нейните негативни последици за качеството на живот на ромите и разкриващите се пред тях възможности. По тази причина Комитетът насочва вниманието към значението на координацията на политиките и предвиждането на ресурси, съответстващи на поставените цели.

1.6 ЕИСК счита, че планирането и изпълнението на националните стратегии за интегриране на ромите трябва във всички случаи да бъдат основани на правата, за да се гарантира зачитането на правата на човека и основните права.

1.7 Комитетът изтъква, че е важно да се даде приоритет на борбата с дискриминацията във всички области на социалния живот.

1.8 Комитетът потвърждава отново, че е необходимо масово да се прилага положителният подход спрямо социалното положение на ромите и че като цяло осъществяването на политиките на интеграция предполага наличието на един решаващ фактор – отделните личности да притежават сила, инструменти и способност да управляват собствената си съдба.

1.9 ЕИСК подкрепя създаването на мрежа от национални звена за контакт за ромите, която да разполага с достатъчни компетенции, както предвижда Европейската комисия, и подчертава, че организираното гражданско общество (по-специално ромските организации и представителите на интересите на тази общност) трябва да бъде изцяло привлечено да участва в целия процес на осъществяване на националните стратегии за интегриране на ромите (изготвяне, изпълнение, мониторинг и оценка).

1.10 Мониторингът и оценката на националните стратегии за интегриране на ромите трябва да бъдат трайно укрепени на основата на научни аргументи и с помощта на независими експерти. Трябва да се създаде система, която да позволява финансирането на тези процеси.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК от 16 юни 2011 г. относно „Засилване на социалната самостоятелност и интеграция на ромите в Европа“ (ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 16-21).

2. Контекст

2.1 През април 2011 г. Европейската комисия прие особено важен стратегически документ, озаглавен „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“⁽²⁾. В съобщението за пръв път в историята на ЕС и в тясна връзка с основните елементи на стратегията „Европа 2020“, разпоредбите на Хартата на основните права на ЕС и заключенията в ръководството „*Десетте общи основни принципа за приобщаване на ромите*“⁽³⁾ се определят основните стратегически цели. В него политическите предизвикателства се обобщават в четири области: достъп до образование, до заетост, до здравни грижи и до жилище. Освен това в съобщението се придава особено значение на сътрудничеството с организациите на гражданското общество и ромските организации. В него се призовава за създаване и прилагане на солиден механизъм за мониторинг и за оценка. Едновременно с това в съобщението държавите членки се приканват до края на 2012 г. да подготвят, приемат и изпратят на Европейската комисия своите национални стратегически документи.

2.2 В своите заключения⁽⁴⁾ Съветът подкрепя елементите, посочени в съобщението на Европейската комисия⁽⁵⁾ и заключава, че:

„(Съветът приветства) съобщението на Комисията (...), в което държавите-членки се приканват **да заложат постижими национални цели** (...), да създадат механизъм за наблюдение и да направят съществуващото финансиране от ЕС по-достъпно за проекти за приобщаване на ромите“ и подчертава нуждата:

— „(държавите членки) да наблюдават и оценяват по подходящ начин въздействието на стратегиите за приобщаване на ромите или интегрирания набор от мерки ...“ (т. 23);

— „(държавите членки) да насърчават по-активното участие на гражданското общество и на всички други заинтересовани страни ...“ (т. 41).

3. На 16 юни 2011 г. ЕИСК публикува **проучвателно становище**, озаглавено „Засилване на социалната самостоятелност и интеграция на ромите в Европа“⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM (2011) 173 final.

⁽³⁾ Десетте общи основни принципа за приобщаване на ромите бяха представени на първата среща на Платформата на 24 април 2009 г. Ние изтъкваме по-специално следните принципи: „ясно определената, но не изключителна насоченост“, „межкултурния подход“ и „приобщаването към мнозинството“.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/122150.pdf

⁽⁵⁾ Заключение на Съвета относно рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите за периода до 2020 г.

⁽⁶⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 16-21.

3.1 ЕИСК приветства със задоволство и голяма надежда мерките, предприети от Европейската комисия, Европейския парламент, Съвета и другите органи на ЕС и на различните държави членки в полза на социалното приобщаване и интеграцията на ромите в Европа, както и по-интензивните им усилия в последно време;

3.1.1 същевременно Комитетът обръща внимание на факта, 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“;

3.1.2 обръща внимание на необходимостта да се създаде интегрирана, координирана и последователна общоевропейска стратегия, както и цялостна и систематична програма за действие на равнище държави членки, която да обхване всички области на политиката, 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);

3.1.3 счита, че „следните три елемента могат да бъдат предложени на държавите членки като трите стълба, които да се прилагат координирано, на една 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 и намаляване на концентрацията на крайната бедност и нишета;

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

в) „обща политика и популяризиране на борбата срещу расизма“;

3.2 подчертава „крайната необходимост представителите и членове на ромските населения и общности да бъдат активно привлечени както към планирането, така и към прилагането на всички равнища (европейско, национално, регионално и местно)“.

3.3 ЕИСК „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“.

4. Проучвания и анкети

4.1 С оглед на посоченото по-горе, в настоящото становище се прави опит да се обхванат познанията, опитът и становищата, свързани с рамковата стратегия и националните стратегии за интегриране на ромите, натрупани от известно време насам от непосредствените наблюдатели, компетентните служби на Комисията, сдруженията на ромите, организациите на гражданското общество, защитаващи интересите на ромската общност, и групите за натиск и различни движения. Няма съмнение, че заключенията от този процес ще окажат значително влияние върху възможностите на равнище държави членки за постигане на определените в рамковата стратегия цели. Сред различните анализи може да се споменат по-специално следните:

- различните документи на Комисията във връзка с процеса на изготвяне на националните стратегии и тяхното съдържание;
- документи, свързани с дейностите на участие и наблюдение и разпространение на информация от Института „Отворено общество“, по-специално в новите държави членки (7);
- въпросниците на Коалицията за европейска ромска политика (ERPC);
- докладите на организациите на гражданското общество, работещи активно по свързани с ромите въпроси, като ERIO (Европейски информационен център по ромските въпроси) или центърът „Amalire“ относно съдържанието на стратегиите и процеса на тяхното изготвяне;
- резултатите от изготвения за ЕИСК въпросник във връзка с онлайн анкетата по отношение на 27-те държави членки.

4.2 Европейската комисия извърши бърза оценка на националните стратегии, които ѝ бяха представени (8). ЕИСК споделя като цяло предпазливите критики (9) и по-специално счита, че във връзка с предвиденото в стратегиите би следвало да бъдат в по-голяма степен привлечени за участие местните и регионалните власти, да се сътрудничи много по-тясно с гражданското общество, да се предвидят източници на финансиране, които отговарят в по-голяма степен на задачите и целите, да се доразработи наблюдението на политиките и тяхната адекватна оценка и да се засили борбата срещу проявите на дискриминация.

4.3 Практически едновременно с въпросника, изготвен по искане на ЕИСК, ERPC иницира анкета, основаваща се на

(7) Преглед на рамката на ЕС за Националните стратегии за интегриране на ромите (NRIS) (*Review of EU Framework NRIS*), Институт „Отворено общество“, 2012 г. (<http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>).

(8) *Национални стратегии за интегриране на ромите: първа стъпка в прилагането на Рамката на ЕС* (COM(2012) 226); и SWD (2012) 133, 21 май 2012 г.

(9) „... държавите членки полагат усилия за изработване на всеобхватен подход към интегрирането на ромите. Въпреки това на национално равнище е необходимо да се направи много повече. Социално-икономическото приобщаване на ромите продължава да бъде преди всичко отговорност на държавите членки и те ще трябва да положат по-големи усилия, за да поемат тази своя отговорност, като приемат повече конкретни мерки, набележат ясно формулирани цели за измерими резултати, отпуснат ясно насочено финансиране на национално равнище и въведат стабилна национална система за наблюдение и оценка“.

подобна методология и с въпроси от същия вид. Резултатите бяха публикувани в общо проучване заедно с оценка на националните стратегии за интегриране на ромите (10).

4.3.1 Използвайки също така възможностите, предлагани от собствената си мрежа, ERPC получи 90 полезни отговора (от които 78 от държавите членки) на въпросниците, които беше изпратила до широк кръг ромски организации и организации за защита на ромската общност. Като цяло, макар и в различна степен според съответната страна, респондентите посочват ниска степен на участие в процесите на изготвяне на стратегиите и ограничен ефект от участието, когато има такова. Съгласно анкетата на ERPC тази ниска степен на участие и на въздействие е свързана с факта, че в повечето държави членки процесът на изготвяне на стратегиите и публикуването на резултати са ограничени и при тях липсва прозрачност (11).

4.3.2 За да насърчи по-широкото и по-ефективно участие на гражданското общество, ERPC препоръчва на всички равнища да се създаде култура на постоянен диалог, която надхвърля простото задължение за консултиране, да се създадат адекватни механизми на участие, да се осигури високо равнище на прозрачност на действията на правителствата и да се следи да се получава редовно обратна връзка за взетите решения. В своите заключения организацията отбелязва, че „националните стратегии за интегриране на ромите показват, че съществуват ясни и поразящи загриженост различия на равнище на политическата воля за борба с дискриминацията и предразсъдъците, чиито жертви са ромите, и за промяна на националните политики, за да може те да бъдат включени в по-голяма степен във всички колективни области на обществена дейност“.

4.4 Резултати от онлайн въпросника, изготвен за ЕИСК (12)

4.4.1 Онлайн анкетата с въпроси, разпределени в затворени категории, беше изпратена от изследователите на близо 2 000 организации на гражданското общество и активни деятели по въпросите, свързани с ромите (13). Също както при проучването на Коалицията за ромска политика на ЕС (ERPC), процентът на отговорите беше извънредно нисък (14).

4.4.2 Удовлетворението от съдържанието на националните и европейските стратегии, измерено по 5 пункта, определени въз основа на 14 различни аналитични аспекта (15), получава средна

(10) Анализ на националните стратегии за интегриране на ромите, ERPC, март 2012 г.

(11) „... голяма част от респондентите в държавите членки считат, че в процеса на изготвяне на националните стратегии за интегриране на ромите липсва прозрачност. В повечето случаи продължава да липсва яснота по отношение на участието на заинтересованите страни, и по-специално това на ромите, що се отнася до изпълнението на националните стратегии за интегриране.“

(12) Проучване относно участието и дейностите на ромите и/или на неправителствените организации в разработването и приемането на национални стратегии за интегриране на ромите, Kontra Ltd., Будапеща, 2012 г. Ръкопис.

(13) Въпросниците, изпратени на близо 800 адреса, лавинообразно достигнаха до близо 2 000 адреса. Изследователите поискаха общо три пъти мнението на тези организации.

(14) В двата случая бяха върнати обратно 78 попълнени въпросника. Получиха се отговори от всички държави членки, но по отношение на общия брой на отговорите се отбелязват сравнително големи различия между държавите членки. Очертаващата се тенденция показва, че повечето отговори идват от страните, в които има по-значително ромско население.

(15) Аналитичните аспекти оценяват, от една страна, удовлетворението от съдържанието на основните области на стратегиите, и, от друга страна, удовлетворението от прозрачността в процеса на изготвяне на стратегията и различните възможности за участие.

оценка под 2⁽¹⁶⁾. Следователно за мнозинството от респондентите националните стратегии за интеграция на ромите към момента не са успешни и не са израз на убедителна политическа воля. Това силно негативно мнение вероятно би могло да обясни много ниския процент на отговори.

4.4.3 Като цяло, освен голям недостиг на информация и голямо неудовлетворение, това проучване показва известно разочарование и недоверие сред голям брой говорители на ромската общност и сред организациите на гражданското общество и техните представители: националните стратегии за интегриране на ромите не са успели да отговорят на нарастващите очаквания на тази общност и на искрената надежда, че стратегията ще може да подобри осезаемо тяхната социална интеграция. Ниските равнища на участие и на удовлетворение са също така признаци, че въпреки заявените намерения организациите, представляващи заинтересованите страни, не са участвали в достатъчна степен в стратегическото планиране, основните механизми за участие не са били създадени или текущите процеси не са успели решително да създадат доверие, поради това, че представители на засегнатите страни често векове наред са били изложени на дискриминация и сегрегация.

4.4.4 Резултатите от тези проучвания потвърждават и подкрепят в голяма степен препоръките, изказани в проучвателното становище на ЕИСК за засилване на участието на гражданското общество.

5. Общи бележки

5.1 През последните години органите и институциите на Европейския съюз положиха значителни усилия и направиха жертви с цел засилване на социалната интеграция на ромите и намаляване на изключването и крайната бедност, на която те често са жертви, за да могат ромите да се интегрират политически, икономически и социално в обществото като пълноценни европейски и национални граждани, ползващи се изцяло от правата си.

5.2 Резултатите от всички тези усилия до момента могат обаче в най-добрия случай да се определят като ограничени. Анализът на националните стратегии за интеграция на ромите показва сякаш еднозначно, че процесът е жизнено необходим, но изцяло незадоволителен и че заинтересованите лица, от една страна, нямат информация и в голяма степен са недоверчиви, а от друга страна, са много неудовлетворени, що се отнася до целите и шансовете за постигането им. Затова приемането на стратегическите програми би трябвало да се счита като начало на процеса на приобщаване, а не като резултат от него.

5.3 Като цяло препоръчваме да се действа за създаването – както на равнище държави членки (а вътре в тях също и на регионално и местно равнище), така и на равнище ЕС – на институционални механизми в съответствие с широко принципно съгласие и силен политически консенсус. В интерес на интеграцията на ромите тези механизми следва да намират отражение и в политиките, да бъдат прозрачни, основани на достоверни факти, да водят до желаното въздействие по рационален и предвидим начин, да разполагат със предвидима оперативна система, както и да осигуряват широко участие на обществото и най-вече на ромите и на социалните фактори, които ги подкрепят.

5.4 Трябва да се отчита фактът, че макар повечето стратегии да поставят уместни цели, то наличните механизми и средства за осъществяване на тези цели изглежда не са достатъчно мощни, за да противодействат на трайно отрицателното въздействие на дискриминацията и изключването върху живота и шансовете на ромите. Това се усеща особено силно по време на икономическа и социална криза, защото нейното отрицателно въздействие засяга предимно най-уязвимите социални групи – това се разбира от само себе си, а и проучванията го потвърждават. В тези групи изключването достига такива размери, че качеството на живот и социалните възможности вече нямат никакъв смисъл.

5.5 Политически препоръки

5.5.1 Има сериозен риск съществуващата в ЕС положителна нагласа по отношение на свързаните с ромите въпроси да остане неизползвана и вместо това да се стигне до нов неуспех с висока цена. Затова Комитетът счита, че е особено важно публичните политики да бъдат непрекъснато проследявани и преразглеждани с оглед на националните стратегии за интеграция на ромите, за да може евентуалните им отрицателни и дори вредни въздействия да не се окажат по-силни от желаните ползи от стратегиите. Трябва да се създадат ефикасни механизми за координация и корекция на политиките.

5.5.2 Анализът на националните стратегии за интеграция на ромите показва, че съществува обезпокоително разминаване от една страна между заявената политическа воля да се сложи край на дискриминацията и социалното изключване на ромите и, от друга, ефективността на инструментите, средствата и механизмите, предоставени за целта. Комитетът препоръчва да се действа по-решително отпреди срещу употребата на тази тема за политически цели.

5.6 Политиката на борба с дискриминацията и нейното публично въздействие

5.6.1 Комитетът счита, че е от основно значение националните стратегии за интеграция на ромите да съдържат винаги визия, основана на правото, гарантираща, че гражданите на държавите членки ще се ползват неограничено от едни и същи основни права, залегнали в европейското законодателство, както и в международните договори и конвенции в областта на правата на човека.

5.6.2 Трябва да се даде приоритет на борбата с дискриминацията във всички области на социалния живот. Комитетът счита, че политиките на ЕС и на държавите членки в областта на борбата с дискриминацията трябва да осигуряват в по-голяма степен възможност случаите на дискриминация да се разкриват и да се санкционират съгласно европейските правни традиции.

5.6.3 Необходимо е да се защитят човешките права на ромите мигранти и да се даде възможност тези права да бъдат изцяло прилагани. Тук се числят правото на образование и правото на здравни грижи на необходимото равнище. Вместо да се води политика на експулсиране, би трябвало в рамките на възможното да се осъществява по-балансирана политика на интегриране на ромите мигранти, произхождащи от държавите членки на ЕС (граждани на ЕС).

⁽¹⁶⁾ В зависимост от въпросите средната оценка е между 1,6 и 2,7.

5.6.4 Необходимо е да се положат особени усилия, така че да стане обичайна практика ромите да бъдат интегрирани в медиите, в училищата и в други области на обществения живот. Трябва да се лансират програми за разпространение на информация за историята и културата на ромите, както и за проблемите, които те срещат в условия на дискриминация и изключване. Важно е самите роми да участват в този процес на информиране на обществото.

5.6.5 Необходимо е всички случаи на расизъм и ксенофобия да бъдат конкретно разглеждани и, когато е необходимо, да се предприемат съдебни преследвания. Специална отговорност в това отношение носят лицата, които формират общественото мнение, по-специално политическият и медийният елит.

5.6.6 Трябва да се избягва инкриминирането на ромите като етническа група и посочването им във връзка с отрицателни социални явления (престъпност, поведение в разрез с общите правила на обществото и пр.). Трябва също да се направи така, че такива изказвания да престанат. Трябва да се гарантира също, че това ще важи по-конкретно за съдебната система и медиите.

5.6.7 ЕИСК потвърждава, че трябва да се възприеме положителен подход по отношение на социалното положение на ромите. Комитетът препоръчва институциите на ЕС и техните мрежи да положат усилия да не представят ромите и техните общности изключително като социална проблематика и като създаващи проблеми, а вместо това да популяризират по широко след европейската общественост случаите на успешни личности и общности, които са образец за социален възход и за ромска социална интеграция и които се гордеят, че са роми.

5.6.8 Осъществяването на интеграционни политики е решаващ фактор – хората трябва да имат силата, средствата и властта да разполагат със съдбата си. Следователно политиката, като цяло и в специализираните си направления, трябва да допринася за това заинтересованите да могат в рамките на правовата държава да решават своята собствена съдба, а мнозинството от обществото да има капацитет да я приеме на основата на общия интерес.

5.7 Участие

5.7.1 Комитетът подчертава, че гражданското общество не трябва да бъде пасивно като декор на процесите на националните стратегии за интегриране на ромите, а трябва да бъде активен деятел.

5.7.2 Той подкрепя предвиденото от Европейската комисия създаване на мрежа от роми – национални звена за контакт, но подчертава, че това има смисъл само ако те имат подходящи прерогативи и средства, по-конкретно финансови. При всяко положение техните действия трябва да са под формата на тясно и институционално сътрудничество с организациите на гражданското общество.

5.7.3 Добре е европейската платформа за приобщаване на ромите да се привлече за участие в оценката на стратегическите програми. За целта трябва да се засили нейната дейност.

5.7.4 Организираното гражданско общество, включително ромските организации и групи по интереси, трябва да участват пълноценно във всички процеси на националните стратегии за интегриране на ромите (планиране, осъществяване, мониторинг и оценка), не само на национално, но също и на регионално и местно равнище. Този подход трябва да бъде прилаган на всички равнища на взимане на решения и трябва да определя начина на функциониране, областите на съгласуване, правилата за осигуряване на прозрачност, инструментите и средствата.

5.7.5 Комитетът подчертава, че е добре да се осъществява политика, която да улеснява социалното ангажиране на гражданите, които се считат членове на една или друга ромска общност, и да насърчава постигната от тях социална интеграция. За целта е добре да се изгради механизъм за подкрепа.

5.8 Мониторинг и оценяване

5.8.1 Предвид факта, че мониторингът и оценяването обикновено не са предвидени в рамките на националните стратегии за интегриране на ромите в държавите членки или са само непостатъчно развит елемент от тях, Комитетът препоръчва всяка държава членка да допълни програмата си така, че да определи отговорни инстанции и институционални процеси, показатели за тези цели, метод на оценяване, източници на информация и др.

5.8.2 Националните стратегии за интегриране на ромите трябва да бъдат преразгледани и да бъдат непрекъснато проследявани, с цел да се установи дали предлагат глобални и последователни политики в петте основни области за намеса на рамковата стратегия, дали допълват липсите в съществуващите рамки, дали гарантират за целта подходящи програми за действие, както и съответните финансови инструменти.

5.8.3 Държавите членки трябва да се стремят националните стратегии за интегриране на ромите да бъдат в съответствие с политиките за национално, регионално и местно развитие и да съществуват възможности да се спрат или да се противодейства на отрицателните последици от тези политики за целите на националните стратегии за интеграция на ромите.

5.8.4 Комитетът препоръчва Комисията да създаде във всяка държава членка мрежа от независими експерти за извършване на аргументирана оценка на националните стратегии за интегриране на ромите. Освен това той препоръчва държавите членки да насочат средства в рамките на оперативни програми към общностен мониторинг и (независима) оценка от страна на организациите на гражданското общество. Наложително е да се включи елемент „мониторинг и оценяване“ във финансирането на програмите.

5.8.5 Комитетът препоръчва в допълнение към координацията чрез Евростат, експертите на националните статистически органи да разработят също и необходимите показатели за мониторинг на стратегиите за ромите въз основа на достоверни факти, както и единен статистически метод за определяне на тези показатели.

5.9 Финансови средства

5.9.1 Комитетът подчертава, че трябва да се предвидят средства, които да са на висотата на целите, посочени в политическите документи, и представляват самостоятелни бюджетни линии.

5.9.2 Кризата засяга преди всичко най-уязвимите. За постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ може да се предприеме адаптиране на политиката на финансиране, както и с цел актуализиране на приоритетите спрямо развитието на положението. Това адаптиране трябва обаче да се решава по прозрачен начин и в рамките на процес на взимане на решения съгласувано с представителите на заинтересованите страни.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

484-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 14 И 15 НОЕМВРИ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на данъчното третиране на ваучери“

COM(2012) 206 final – 2012/0102(CNS)

(2013/C 11/06)

Докладчик: г-н PÁLENÍK

На 24 май 2012 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на данъчното третиране на ваучери“

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 116 гласа „за“ и 18 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК

1.1 На 10 май 2012 г. Комисията представи своето „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на данъчното третиране на ваучери“. Целта е данъчното облагане на ваучерите да бъде всеобхватно, неутрално и прозрачно.

1.2 Комисията желае да въведе общи правила за предотвратяване на двойното данъчно облагане и избягването на данъци. Тя е убедена, че запазването на настоящата ситуация ще увеличи дисбалансите на единния пазар, което ще доведе до нарушаване на конкуренцията в резултат от това, че условията няма да бъдат еднакви за всички участници на този пазар.

1.3 По-конкретно, отскоро се наблюдава значително увеличение в използването на ваучери. Различните им приложения и употреби създават неяснота по отношение на

данъчните задължения. Следователно е необходимо да бъдат създадени възможно най-ясни правила за всички държави членки, с цел да се избегнат дисбалансите на единния пазар.

1.4 ЕИСК приветства усилията за осигуряване на възможно на най-точни определения на различните видове ваучери. Целта е да се предотвратят опити за избягване на данъци при осребряване на ваучери. Същевременно правилата ще гарантират, че издателите на ваучери няма да бъдат поставени в неравностойно положение спрямо своите конкуренти.

1.5 ЕИСК приветства по-специално усилията на Комисията да премахне прекомерната административна тежест върху разпространението на ваучери за множество различни плащания, при които само лицето, което осребрява ваучера, би трябвало да плати данък, тъй като само то знае кога и как е използвало ваучера.

1.6 Определянето на правила за данъчните задължения, свързани с данъчното третиране на ваучери, не би имало добавена стойност, ако тези правила не се спазват от всички държави членки. Затова е особено важно държавите членки да се подчиняват на общи правила и да премахнат различните изключения, които нарушават конкуренцията и намаляват конкурентната среда.

1.7 Комисията желае да промени директивата за ДДС в частта ѝ, която се отнася до ваучерите, поради експанзията на далекосъобщителните услуги — област, в която предплатените карти за телефони имат голям дял от общото количество ваучери.

1.8 ЕИСК би желал да насочи вниманието към редица проблеми, които трябва да бъдат решени преди директивата да влезе в сила. Те включват основно проблеми с различните тавани за освобождаване от данъци в отделните държави членки, когато ваучерите се предоставят безвъзмездно, липсата на преходни разпоредби и липсата на правила по отношение на неосребряването на ваучери за конкретна цел.

2. Основни елементи и контекст на становището

2.1 В Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност се определят правила относно момента и мястото на доставката на стоки и услуги, данъчната основа, изискуемостта на данъка върху добавената стойност (ДДС) и правото на приспадане на данъчен кредит. Тези правила обаче не са достатъчни за осигуряването на последователност относно всички аспекти на данъчното облагане на ваучери. В резултат се създават сериозни пазарни дисбаланси, които оказват отрицателно влияние върху правилното функциониране на единния пазар.

2.2 Преобладаващият понастоящем некоординиран подход между държавите членки води до възникване на значителни пазарни дисбаланси, които трябва да бъдат премахнати. Затова Комисията предлага да бъдат въведени общи правила, които да гарантират сигурно и еднакво третиране, с цел избягване на несъответствията, нарушаването на конкуренцията, двойното данъчно облагане или необлагането и намаляването на риска от избягване на данъци, свързани с ваучери.

2.3 Ваучерите имат много характеристики, които създават проблеми по отношение на тяхното данъчно облагане. Затова е необходимо да се разграничат различните видове ваучери и да се създадат ясни правила как ще се прави това.

2.4 Целта на директивата е да се направи разграничение между платежни инструменти и ваучери и да се даде определение на последните, които според употребата си могат да бъдат във физически или електронен вид. Конкретизирани са също и задълженията на издателя на ваучери.

2.5 Ваучерът представлява право да бъдат получени стоки или услуги или отстъпка. Тези права обаче често се прехвърлят от едно лице на друго, без да бъдат използвани. За да се избегне

рискът от двойно данъчно облагане, ако услугата, съответстваща на това право, подлежи на облагане, е необходимо да се постанови, че предоставянето на това право и получаването срещу ваучер на стоки или услуги следва да се разглеждат като единична сделка.

2.6 За да се гарантира неутралност, данъчното задължение следва да бъде свързано с единична сделка за стоки или услуги, доставени срещу представяне на ваучер.

2.7 В директивата се посочва, че ваучерите, издадени от туристически агенции, се облагат с данъци в държавата членка, в която е установена агенцията. За да се предотвратят опити за промяна на мястото на данъчното облагане, стоките и услугите, доставени срещу тези ваучери също са предмет на тази разпоредба.

2.8 За ваучери, които минават през дистрибуторска верига, Комисията предлага крайната им стойност да се определя при издаването им, което означава, че равнището на ДДС остава непроменено през целия процес на разпространение на ваучерите за множество различни плащания.

2.9 Ако ваучерите се разпространяват от данъчно задължено лице, което действа от свое име, но за сметка на друго лице, ще се счита, че данъчно задълженото лице лично е получило и доставило ваучерите. Ако се разпространяват ваучери за множество различни плащания, при които облагането се извършва едва при използването на ваучера, това ще доведе до корекции на всички етапи на дистрибуторската верига, при което ще се създадат малки данъчни приходи или няма да има такива. За да се избегне прекомерна административна тежест, няма да се счита, че данъчно задължено лице, което разпространява такива ваучери, лично е получило и доставило ваучера.

2.10 Комисията определя данъчното облагане на ваучери за множество различни плащания, които минават през дистрибуторска верига. Когато дистрибуторът реализира печалба чрез продажба на друг дистрибутор, услугата дистрибуция се облага въз основа на печалбата на дистрибутора.

2.11 В предложението за директива е предвидена отмяна на всички освобождавания от данъчно облагане, които държавите членки правят по отношение на трансграничните доставки на стоки или услуги. С тази разпоредба ще бъде премахната възможността за двойно данъчно облагане или за необлагане.

2.12 Комисията разделя ваучерите според тяхната употреба на ваучери за конкретна цел и ваучери за множество различни плащания. Ваучерите за конкретна цел представляват право на получаване на доставка на стоки или услуги, за които мястото на доставка и получената за ваучера сума са известни. При ваучерите за конкретна цел ДДС се дължи за сумата, получена за ваучера, дори ако плащането е извършено преди доставката на стоката или услугата. При ваучерите за множество различни плащания данъчно задължение възниква единствено при осребряване на ваучера.

2.13 Когато ваучерите предоставят отстъпка от цената за доставка на стоки или услуги, за Комисията това означава, че доставчикът е предоставил услуга на издателя на ваучера, ако ваучерът бъде осребрен.

2.14 Когато срещу представяне на ваучер бъде извършено намаление на цената на стоките и услугите, възстановената сума, която осребряващият ваучера е получил от издателя на ваучера, представлява облагаемата стойност на промоционалната услуга, осигурена от осребряващия ваучера на издателя му.

2.15 При ваучерите за множество различни плащания единствено осребряващият ваучера знае какво е било доставено, кога и къде. За да се гарантира плащането на ДДС, единствено осребряващият ваучера следва да бъде задължен да плати на данъчните органи ДДС за доставените стоки или услуги.

2.16 Комисията решава въпроса с осигуряването на правилното начисляване и събиране на дължимия ДДС при трансгранично разпространение на ваучери, ако това разпространение създава отделна услуга, различна от стоките или услугите, които се придобиват срещу ваучера.

2.17 Тъй като опростяването, хармонизирането и модернизирането на правилата за данъка върху добавената стойност, приложими към ваучери, не могат да бъдат постигнати самостоятелно от държавите членки, Комисията предлага директива на равнището на Съюза в съответствие с член 5 от Договора за Европейския съюз.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства опита на Комисията да опрости, хармонизира и модернизира правилата за данъка върху добавената стойност на единния пазар. При сегашното индивидуално третиране от държавите членки на данъчното облагане на ваучери се стига до двойно данъчно облагане или до избягване на данъци, което нарушава единния пазар.

3.2 ЕИСК приветства подхода на Комисията към разширяването на директивата за ДДС по отношение на данъчното третиране на ваучери. Въпреки това Комитетът призовава Комисията в близко бъдеще да разгледа и други – съвсем не незначителни – пазари на стоки и услуги като транспорт, смартфони, интернет и социални мрежи.

3.3 Промените в директивата не решават проблема с купоните, които се използват по сходен на ваучерите начин. Ако правилата бъдат променени само за ваучерите, може да се очаква ръст на използването на инструменти със сходен характер, за които обаче няма ясно определени правила. Следователно би било целесъобразно в директивата да бъде добавена и концепцията за „купон“ и да бъдат създадени правила за третиране на купоните.

3.4 Директивата се изменя основно заради ръста в използването на ваучери в далекосъобщенията, който обхваща по-голямата част от техния пазар. ЕИСК препоръчва Комисията да определи внимателно използването на ваучери за телефони, тъй като съвременните технологии разширяват значително потенциалната им употреба.

3.5 ЕИСК изразява съгласие с разширяването на директивата, така че да обхване облагането на ваучери с ДДС. Нито в Шестата директива за ДДС ⁽¹⁾, нито в Директивата за ДДС ⁽²⁾ са заложили правила за третирането на сделки, включващи ваучери. В резултат възникват проблеми по отношение на данъчната основа или момента или мястото на сделката. При трансграничното разпространение на ваучери съществуваша несигурност по отношение на сделките и трудности при тълкуването както за издателите, така и за дистрибуторите на ваучери.

3.6 Общите правила за ДДС бяха приети през 1977 г., а сега единният пазар трябва да се справя с редица промени, възникнали с времето в резултат от новите начини за правене на бизнес. Затова е особено важно правилата за ДДС да бъдат актуализирани в съответствие с промените в поведението на участниците на пазара. Ваучерите и начинът на тяхното облагане са част от промените, които не бяха предвидени в миналото и сега трябва да бъдат обхванати от правилата.

3.7 Създаването на ясни правила ще реши няколко въпроса, пред които е изправен Съдът на Европейския съюз. Съдът публикува редица частични насоки по този въпрос, но те не решават въпроса в неговата цялост. Затова ЕИСК приветства определянето на условия по отношение на ДДС във връзка с ваучери, с които се създават ясни правила за предприятията и се премахват двойното данъчно облагане и необлагането.

3.8 ЕИСК приветства определянето на ваучери за конкретна цел, ваучери за множество различни плащания и ваучери за отстъпка, с което се изясняват правилата, които участниците на пазара трябва да спазват по отношение на една твърде широка област.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК приветства разграничаването между разплащателни услуги и ваучери. Комитетът приветства също така разграничението, което се прави в член 30а на предложението за директива, между ваучери за конкретна цел, ваучери за множество различни плащания и ваучери за отстъпка. Това допълнение означава, че различните видове ваучери вече са определени.

4.2 Необходимо е да се определи максимален срок, в който ваучерът може да бъде осребрен от потребителя, тъй като в противен случай възникват проблеми, свързани с възстановяването на ДДС при промяна на данъчните ставки.

⁽¹⁾ Директива 77/388/ЕИО на Съвета от 17 май 1977 г. за хармонизиране на законодателствата на държавите членки относно данъците върху оборота — обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа (ОВ L 145, 13.6.1977 г., стр. 1) („Шеста директива за ДДС“).

⁽²⁾ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1) („Директивата за ДДС“), която от 1 януари 2007 г. заменя Шестата директива за ДДС.

4.3 Следва да бъде приветствано определянето в член 30б като единична сделка на доставката на ваучер, даващ право на получаване на доставка на стоки или услуги, и последващата доставка на тези стоки или услуги — това опростява изпълнението на данъчните задължения. Този член следва да бъде свързан също и с член 74в.

4.4 Член 65, в който се определя както възникването на изискуемост на ДДС, така и данъчната основа, значително опростява използването на ваучери за конкретна цел.

4.5 Трябва да се уточни процедурата за ваучери за конкретна цел. Данъкът върху ваучерите за конкретна цел се плаща в момента на тяхната продажба. Ако обаче ваучер за конкретна цел не бъде осребрен, не възниква право на възстановяване на данъка от издателя на ваучера, както се потвърждава в решение на Съда на ЕС. Издателят обаче вече е платил ДДС.

4.6 Необходимо е да бъде по-подробно разяснена процедурата, която трябва да се прилага в случаите, когато маржът на дистрибутора е нулев или отрицателен и когато някои държави членки имат различни данъчни основи или нулеви ставки, например за фармацевтични продукти.

4.7 Комисията определя, че доколкото стоките или услугите, доставени при осребряване на ваучер, са обложени с данък, данъчнозадълженото лице има право да си приспадне ДДС, платен във връзка с разходите по издаването на ваучера. Следва да се уточни, че този размер на ДДС може да бъде приспаднал, дори ако въпросните стоки или услуги са доставени от лице, различно от издателя на ваучера.

4.8 ЕИСК вижда потенциални проблеми в параграфи 1 и 2 на член 74а, тъй като е възможно да възникнат усложнения при трансграничното използване на ваучери за множество различни плащания. Би могло да се окаже трудно да се определят данъчната основа и номиналната стойност на сделката във връзка с различните ставки на ДДС в страните, в които се използват ваучерите.

4.9 ЕИСК вижда още един проблем по отношение на преходния период, който е нужен при въвеждането на единни правила за данъчно третиране на ваучери, особено по отношение на продължителността на този период, тъй като голям брой ваучери за множество различни плащания имат дълъг срок за осребряване.

4.10 Може да възникне прекомерна административна тежест, когато части от една и съща сделка се извършват в различни държави членки. Пример за това би било частичното използване на кредити за далекосъобщителни услуги в различни държави членки.

4.11 Възникват също и редица въпроси по отношение на случаите, в които ваучери се раздават безвъзмездно като част от промоция на стоки или услуги. В такива случаи те често остават неосребрени или се осребряват, без да се знае кой е издателят им, което затруднява данъчното облагане.

4.12 Понастоящем няколко държави членки са въвели тавани за освобождаването от данъци на различните промоционални ваучери за стоки или услуги за предприятия. Тези ограничения се различават значително поради различията в икономическата сила и размера на пазарите в държавите членки. Тези държави ще трябва да премахнат тези освобождавания, за да се предотвратят нарушения на единния пазар. Така ще се предотвратят възможните спекулации от предприятия, опитващи се да оптимизират данъчната си основа чрез емитиране и разпространяване на промоционални ваучери в страни, в които за тях няма таван за освобождаване от данъчно облагане. Въпреки че подобен таван може да бъде запазен, той следва да бъде еднакъв за всички и вероятно ще трябва да бъде ограничен до ваучерите, защото налагането на общ таван за промоционалните материали би създавало проблеми.

4.13 ЕИСК очаква въвеждането на общи правила във всички държави членки и премахването на възможностите за избягване на данъци да доведат до увеличена събираемост на ДДС върху ваучери, а оттам и до увеличаване на данъчните приходи на държавите членки, както и да разширят обхвата и да подобрят неутралността и прозрачността на този вид данъчно облагане. Промяната на директивата ще окаже и въздействие върху бюджета на Европейския съюз, което — въпреки че е много трудно да бъде определено количествено — ЕИСК очаква да бъде положително.

4.14 По-специално през последните години се наблюдава значително увеличение на употребата на ваучери — или ваучери за отстъпка — за стоки или услуги. Разновидностите и употребата на тези ваучери се разширяват постоянно и това несъмнено ще продължи и в бъдеще. Затова трябва да се предположи, че ще възникне необходимост от нови правила за нови видове ваучери, които няма да имат ясно определена употреба.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС“

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Главен докладчик: **г-н PÁLENÍK**

На 5 септември 2012 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС“

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

На 17 септември 2012 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 15 ноември), Европейският икономически и социален комитет определи **г-н PÁLENÍK** за главен докладчик и прие настоящото становище със 112 гласа „за“, без гласове „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Настоящото становище на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) е изготвено по повод на предложението за директива на Съвета, с която ще се въведе механизъм за бързо реагиране (МБР), който да позволи на държавите членки да се борят по-ефективно срещу измамите с данъка върху добавената стойност (ДДС), най-вече като се съкратят сроковете за въвеждане на дерогация относно определянето на това кой дължи ДДС. Чрез мярката се премахва опасността от въвеждане без правно основание в европейското законодателство на национални мерки за справяне с измамите с ДДС.

1.2 ЕИСК подкрепя целта на предложението – а именно да стане борбата срещу данъчните измами по-ефективна – и смята, че с предложените мерки се отбелязва напредък спрямо сегашното правно положение. От друга страна, в настоящото си становище ЕИСК посочва редица недостатъци на предложението, прави бележки и алтернативни предложения, които биха могли да помогнат за подобряване на статуквото в бъдеще.

1.3 Измамите с ДДС са изключително вредни практики, които отклоняват значителни суми от приходите в бюджетите на държавите членки и по този начин възпрепятстват техните усилия за консолидиране на публичните финанси. Формите на измами с ДДС се променят относително бързо, затова за да може законодателството да помогне за премахването на тези дейности, то трябва да бъде изработено така че да бъде колкото се може по-ефективно.

1.4 ЕИСК отбелязва със задоволство, че в предложението за директива се позволява на държавите членки да реагират гъвкаво

на измамите в определен сектор и почти веднага да въведат мерки за предотвратяване на потенциални загуби на данъчни приходи. Намалването на сроковете за получаване на дерогации от общата система за ДДС допринася за борбата срещу данъчните измами и отклонението от данъчно облагане.

1.5 ЕИСК изразява известна загриженост относно въвеждането на дерогация от процедурата по разглеждане, залегнала в член 3, параграф 5 на Регламент (ЕС) №182/2011, особено поради това, че предложената процедура прави на практика невъзможно заявлението на дадена държава членка за дерогация от общата система за ДДС да бъде обсъдено от експерти на заседание на комитета.

1.6 Относно необходимостта от ефективна борба с измамите с ДДС, чиито форми се променят относително бързо, ЕИСК предлага, когато се замислят и търсят и други ефективни мерки, да се използват техническите познания от практиката на експерти – много от които могат да бъдат намерени в организираното гражданско общество. Необходимо е да се организира срещи на групи от експерти, на които да обсъждат въпроса от възможно най-широк ъгъл.

1.7 Тъй като измамите с ДДС представляват сложна международна престъпна дейност, която вреди на публичните финанси, ЕИСК посочва, че е необходимо данъчните власти на държавите членки да си сътрудничат ефективно в опитите за премахването им. Затова ЕИСК би приветствал по-големи усилия от страна на европейските институции за организирането на дейности, които биха допринесли положително за това сътрудничество.

2. Обосновка

2.1 В настоящия труден период, през който всички страни от Европейския съюз (ЕС) полагат съществени усилия в опит за ефективно консолидиране на публичните финанси, Европейският икономически и социален комитет приветства всяка инициатива, която би подпомогнала тези усилия както по отношение на приходната, така и на разходната част на публичните бюджети. С това предложение за директива на Съвета, с което се изменя Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност, Европейската комисия има за цел да подобри ефективността на борбата срещу данъчните измами и отклонението от данъчно облагане, като по този начин ще помогне за консолидирането на приходната част.

2.2 Икономиката на Европейския съюз преминава през най-трудния период от създаването на ЕС насам и понастоящем ефективното данъчно облагане е особено важен елемент от усилията за ускоряване на консолидацията на публичните финанси на държавите членки.

2.3 Според годишния обзор на растежа за 2012 г. решителната бюджетна консолидация е начинът за постигане на резултати и е от основно значение за възстановяването на макрофинансовата стабилност, която е основата за растеж и за гарантиране на бъдещето на европейския социален модел. Подобряването на ефективността на събирането на данъците и справянето с отклонението от данъчно облагане ще допринесат за увеличаване на приходите в държавните бюджети на няколко от държавите членки. В същата посока може да допринесе и по-ефективното прилагане на правилата към всички видове данъци.

2.4 Според Приложение IV към COM(2011) 815 final, данъчната координация, която се отнася главно за трансгранични операции, може да направи единния пазар на ЕС по-ефективен. Това твърдение се основава на предположението, че повечето от оставащите пречки пред единния пазар произтичат от липсата на координация на данъчните политики. Тези разлики могат да бъдат премахнати донякъде чрез въвеждането на механизма за бързо реагиране, въпреки че ЕИСК посочва, че прилагането на МБР би могло да доведе и до значителни вреди относно данъчните приходи в някои държави членки.

2.5 Едно от основните предизвикателства, свързани с данъците, пред което са изправени понастоящем държавите членки на ЕС, е борбата с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане. Ефективните мерки за борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане могат да подобрят събирането на данъците и да играят важна роля в повишаването на данъчните приходи, като по-доброто събиране на ДДС може да бъде една от възможните мерки за бюджетна консолидация.

2.6 Европол смята, че през 2008 г. и 2009 г. бюджетите на няколко държави членки на ЕС са понесли щети от измами и отклонение от данъчно облагане с ДДС, свързани с търговията с квоти за емисии на парникови газове, в размер над 5 млрд. EUR. Според директора на Европол Rob Wainwright „Организираните измами с ДДС продължават да са значителна криминална дейност в Европа. Чрез тях се източват огромни ресурси от приходите на централните правителства и се подкопава постигането на целта икономиката на Европа да стане конкурентна и по-екологична.“

2.7 В Зелената книга относно бъдещето на ДДС беше направено заключението, че през 2006 г. пропуските в събирането на ДДС са възлизали на 12 % от теоретичните приходи от ДДС, а в някои държави членки се допуска, че загубите са възлизали на над 20 %. Това разминаване се дължи отчасти на измами, допуснати в резултат на слабости, присъщи на действащата система, като по-специално възможността за необлагаеми с ДДС трансгранични покупки на стоки и услуги. Един ефективен механизъм за премахване на данъчните измами би осигурил начин за справяне с икономическите щети, нанасяни от такива дейности, и би помогнал за консолидацията на публичните финанси.

2.8 Специалните мерки, приети по член 395а, ще направят борбата срещу измамите с данъка върху добавената стойност и отклонението от данъчно облагане по-оперативна и ефективна, тъй като ще отчитат особеностите на системата и управлението на ДДС в представящата искане държава. Такива мерки ще помогнат да се създаде ефективна система за издирване и откриване на нови форми на данъчни измами и отклонение от данъчно облагане. Въпреки това възможността за изгубване от държавите членки на значителни правомощия в областта на данъчното облагане е повод за безпокойство.

2.9 Въз основа на данните, събрани в процеса на предоставянето на дерогациите от директивата за общата система на ДДС (директивата), Комисията ще получи важна практическа информация и идеи „отдолу“, които ще ѝ позволят допълнително да подобри директивата. Такава информация ще се използва за отстраняване на недостатъците и остарелите разпоредби, както и за актуализиране на неефективни части от директивата.

3. Общи бележки

3.1 С предложението за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност се разширяват правомощията на Комисията да разрешава дерогации, за да се предотвратят измами с ДДС. Този вид измами предизвиква големи загуби за бюджета и нарушава конкуренцията и функционирането на единния пазар. ЕИСК приветства всеки опит за подобряване на функционирането на единния пазар и на ефективността на борбата срещу данъчните измами и отклонението от данъчно облагане.

3.2 ЕИСК отбелязва, че по втората подточка на член 395, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО мерките за опростяване на събирането на ДДС могат да не се отразят, или само в незначителна степен, върху общата сума на събраните при крайното потребление данъчни приходи на държавите членки. Във връзка с предложението ЕИСК изразява загриженост, че няма да бъде анализирано достатъчно задълбочено въздействието на прилагането върху цялостната сума на събраните от държавите членки данъци.

3.3 ЕИСК приветства въздействието, което предложението ще окаже върху продължителността на процеса за одобрение на специалните мерки, прилагани от държава членка за борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане, което ще увеличи вероятността за ефективно справяне с тези дейности.

3.4 Тъй като измамите с ДДС се случват главно при трансгранична търговия (така наречените верижни измами с липсващ търговец), възможността за постигане на ефективно действие чрез прилагане на дерогация в една държава членка ще бъде много ограничена и ще бъде необходимо допълнително да се координират процедурите от данъчните власти на държавите членки.

3.5 ЕИСК посочва още, че правомощията, които Комисията ще получи според това предложение, са много специализирани и сложни. Комитетът отбелязва, че основната част от групата, която в бъдеще ще предлага мерки, предмет на изложената в новите членове на директивата процедура, трябва да бъдат хора с професионален опит, особено придобит в практиката. Сред организираното гражданско общество се намират много такива експерти с опит.

4. Специфични бележки

4.1 В сегашната форма на предложението се разрешава само ускорено одобрение (до един месец) на специални мерки чрез дерогация от Директива 2006/112/ЕО в случаите, когато държава членка иска дерогация при спазване на определянето на получателя за лице, отговорно за плащането на ДДС на специфични доставки на стоки и услуги, чрез дерогация от член 193 (което понастоящем изглежда като ефективен инструмент за справяне с измамите), а в други случаи се изисква единодушно съгласие в Съвета, което може значително да отслаби усилията за ефективна борба срещу измамите с ДДС. ЕИСК посочва още, че понастоящем извършителите на измами работят ефективно заедно, затова би било целесъобразно данъчните и полицейските органи на редица държави да бъдат информирани и да участват в даването на дерогации по предложените нови членове на директивата. Това се отнася особено до страните, към които могат да се прехвърлят незаконните дейности след даването на дерогацията.

4.2 ЕИСК предлага още процесът на одобрение от комитета по член 395б, параграфи 2 и 3, да не изключва възможността член на комитета да поиска прекратяване на писмената

процедура без резултат, главно за да се гарантира ефективна защита на легитимните интереси на този член, които биха могли да бъдат накърнени от искането на друга държава членка за разрешаване на специални мерки. Друг начин за преодоляване на този недостатък би бил да се въведе механизъм за по-нататъшно потвърждаване на специалната мярка от Съвета на министрите, при което мярката може да престане да се прилага, ако не е одобрена.

4.3 Чрез въвеждането на МБР с предложението за директива значително ще се намали срокът за одобрение на специалните мерки за борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане: от осем месеца, които преди бяха необходими за положително предложение от Комисията, последвано от единодушно одобрение в Съвета, на един месец, като правомощието за одобрение се дава на Комисията. ЕИСК изразява подкрепа за това ускоряване като начин за борба срещу данъчните измами. Държавите членки обаче трябва да запазят възможността, при необходимост, да обсъдят предварително в консултативен комитет проекта на искане за дерогация и по този начин да възпрепятстват завеждането на възможни дела пред Съда на Европейския съюз.

4.4 ЕИСК смята, че в член 395а, параграф 1 от предложението не е дадено достатъчно ясно определение на „подходящи контролни мерки от страна на държавите членки“. Затова предлага Съветът да премахне това несъответствие, както и да разшири техния обхват, за да се включат мерките, посочени в член 395а, параграф 1, буква б) от предложението.

4.5 ЕИСК предлага да се въведе такъв механизъм, че когато дерогация, предоставена въз основа на процедурата, изложена в член 395, се докаже по време на периода на валидността си като ефективна в борбата срещу данъчните измами и отклонението от данъчно облагане, тази мярка да може да се прилага – като форма на разпространение на най-добри практики – и в други държави членки посредством опростена процедура, подобна на процедурата в обсъжданото предложение.

Брюксел, 15 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) във връзка с неговото взаимодействие с Регламент (ЕС) № .../... на Съвета за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции“

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)

и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пътна карта за създаване на банков съюз“

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Главен докладчик: г-н **Carlos TRIAS PINTÓ**

На 12 септември 2012 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 и Съвета „Пътна карта за създаване на банков съюз“

COM(2012) 510 final.

На 27 септември 2012 г. Съветът и на 22 октомври 2012 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 регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) във връзка с неговото взаимодействие с Регламент (ЕС) № .../... на Съвета за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции“

COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD).

На 17 септември 2012 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 484-ата си пленарна сесия на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 15 ноември) Европейският икономически и социален комитет определи за главен докладчик г-н TRIAS PINTÓ и прие настоящото становище със 194 гласа „за“, 15 гласа „против“ и 22 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява съгласие с мнението на Комисията, че въпреки че е от съществено значение, широката регулаторна програма за финансови реформи, предприета преди настоящия „Пакет за банков съюз“, не е достатъчна, за да се отговори на кризата и да се стабилизира Икономическият и паричен съюз (ИПС) ⁽¹⁾, да се възстанови доверието в еврото и в бъдещето на ЕС, да се подобри управлението и да се справи с нарастващото разпокъсване на банковите пазари в Съюза. Затова ЕИСК счита за целесъобразен пакета от мерки, посочени в пътната карта (COM (2012) 510) и в двата законодателни акта (COM (2012) 511 и COM (2012) 512), вторият от които също е предмет на настоящото становище.

1.2 ЕИСК оценява задълбочената работа, извършена от Комисията, и същевременно подкрепя призива ѝ мерките да бъдат приети преди края на 2012 г. и да бъдат подготвени внимателно, като се отчита въздействието им върху банките и националните икономики. Жизненоважно е нашите правителства да проявят далновидност и да създадат **по-силна и по-добра Европа**, претостъпвайки ѝ правомощия и подкрепяйки тяхното прилагане като част от висококачествен и по-интегриран надзор, с оглед на постигането на истинско европейско управление, полезно за обществото и икономически ефективно.

1.3 Неотложността и недостатъчността на тези мерки произтичат от факта, че разходите надхвърлят значително четирите и половина трилиона евро на данъкоплатците, които бяха изразходвани досега за спасяване на банките в ЕС. Финансовата криза предизвика най-тежката световна рецесия от времето на Голямата депресия, преди всичко в еврозоната, където вследствие от това възстановяването на доверието в

⁽¹⁾ Осем нормативни документа вече са приети от ЕС, четиринадесет са в процедура за съвместно вземане на решение и още едно предложение преди настоящия „Пакет за банков съюз“. Вж. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm.

еврото и управлението на нейните институции е още по-належащо и неотложно. Новите, по-строги правила ще предоставят сигурност на гражданите и пазарите, въпреки че поставянето под въпрос на настоящите правила, неяснотата на новите и забавянето на тяхното прилагане биха могли да доведат до по-голяма несигурност. Затова сроковете за привеждане в съответствие на институциите, подкрепящи еврото, следва също да бъдат кратки и ясни.

1.4 ЕИСК призовава по-специално за бързо постигане на споразумение относно влизането в сила на единния надзорен механизъм (ЕНМ). Това означава да се премине към обединение още през 2013 г., без понастоящем да се поставят несигурни цели, тъй като основната първоначална цел е да се спаси еврото, като се сведат до минимум разходите за данъкоплатците във връзка с евентуални реструктурирания или затваряния на институции, чрез предварително осигуряване на достатъчно средства и поемане на разходите за оздравяването от акционерите и кредиторите.

1.5 ЕИСК приветства факта, че ЕЦБ ще разполага още от самото начало с надзорен съвет, за да се избегнат евентуални конфликти на интереси с паричните ѝ дейности.

1.6 ЕИСК приветства факта, че ЕЦБ поема отговорността за надзора на всички банки в банковия съюз, независимо колко малки са те, и по-специално върху консолидираните балансови отчети за трансгранични дейности, и за прилагането на единната нормативна уредба към тях. Комитетът изразява също така задоволство, че на ЕЦБ се възлагат функции, правомощия и ресурси, които са от изключително значение, за да се гарантира откриването на рисковете за жизнестойността на банките, както и за да се наложи на банките да предприемат подходящи коригиращи мерки, с активното участие на националните надзорни органи в ЕНМ. Също така е целесъобразно националните надзорни органи да продължат да отговарят за защитата на потребителите, въпреки че в предложението на Комисията не се посочва по какъв начин ще бъдат преодоляни потенциалните конфликти на интереси между европейското равнище на пруденциален надзор и правомощията, предоставени на националните органи.

1.7 Във връзка с макропруденциалните политики ЕИСК подкрепя по-значима роля на Европейския съвет за системен риск (ЕССР) и ЕЦБ в рамките на една по-интегрирана финансова система, и призовава Комисията да разясни по-подробно взаимодействието между националните органи и ЕЦБ.

1.8 ЕИСК приветства предложението да се насърчи участието на страните извън еврозоната, които прилагат клауза за право на неучастие и имат права, равностойни на тези на страните от еврозоната, посредством улеснени процеси и по-привлекателни процеси на участие, без да се нарушава ДФЕС.

1.9 ЕИСК счита, че е изключително важно да се създадат тесни връзки между ЕБО и ЕЦБ, със съзнанието, че на първоначалния етап ще се получи определено застъпване на техните функции. Във връзка с процеса на вземане на решения ЕИСК счита, че изменението на правилата за гласуване чрез промени в регламента за ЕБО, както и предоставянето на по-големи

правомощия за вземане на решения на независимата група следва да бъде подложено на допълнителен анализ и обмисляне, за да се постигне баланс на вътрешния пазар между интересите на банките от държавите членки, които не членуват в ЕНМ (в съответствие с приетите на 18 октомври 2012 г. заключения на Европейския съвет относно завършването на Икономическия и паричен съюз), като същевременно се избегне рискът от парализиране на интеграцията на еврозоната чрез блокиращо малцинство. Важно е да се избегне създаването на двустепенен пазар при финансовите услуги, което е мотивът на ЕИСК да повдигне този въпрос.

1.10 Аналогично, ЕЦБ, ЕССР и новите европейски органи за финансов надзор, включително независимата група, следва да включват в работата си организациите на гражданското общество, по-специално организациите на потребителите и синдикатите⁽²⁾, като запазват високата си степен на независимост, прозрачност и устойчивост на политически натиск.

1.11 Темпът на прехвърляне на надзора върху кредитните институции и приложимите промени, въведени в Европейския банков орган (ЕБО) – чиято роля трябва да се концентрира върху това да осигури съгласуваност и хармонизация на регулаторните правила и техническите стандарти, така че те да се прилагат в целия ЕС – са също толкова важни елементи за засилването на европейския сектор и за избягването на последиците от бъдещи зарази – по-специално произтичащи от по-големия риск, поеман от клиентите на инвестиционните банки – колкото и по-стриктните пруденциални изисквания за банките⁽³⁾, мерките за укрепване на общата система за защита на влоговете⁽⁴⁾ и интегрираното управление на кризи с инструменти за спасяване и оздравяване на банки⁽⁵⁾. ЕИСК призовава настоятелно Комисията да определи конкретни функционални и времеви цели за тази единна нормативна уредба.

1.12 Комитетът призовава Комисията да предложи график и подробна информация за единния оздравителен механизъм⁽⁶⁾, както и за други важни цели, като управлението на евентуални кризи в дейностите по надзора. Така **банковият съюз** ще повиши надеждността си и ще се превърне в обща основа на целия единен пазар. По този начин ще се избегне нанасяне на трансгранични системни вреди или загуба на доверие в резултат от сравнително малки банкови фалити, които биха могли да доведат до масово изтегляне на вложения в друга страна и до отслабване на националната банкова система. Убедени сме, че впоследствие единният оздравителен механизъм би могъл да поеме допълнителни задачи по координацията на управлението на кризи. При все това надзорът и оздравяването трябва да вървят ръка за ръка, за да се предотврати вменияването на държавите членки на отговорността за евентуално решение за прекратяване на дейността на банка на европейско равнище и за поемането на разходите за обезщетяване на вложителите.

⁽²⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Начини за включване на гражданското общество в регулирането на финансовите пазари“, ОВ С 143 от 22.5.2012 г., стр. 3.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:BG:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/BG/ec/131293.pdf.

1.13 ЕИСК призовава останалите институции да спазват основните принципи, които трябва да бъдат заложени във всички вторични нормативни актове и останалата част от достиженията на правото на ЕС, като разчитат на силата на закона, а не на властта. Възстановяването на спазването е още по-належащо в еврозоната, за да се предостави помощ за банковия съюз от фискалния съюз посредством общ механизъм за емитиране на дълг и друг механизъм за фискални трансфери, с цел да се противодейства на цикли, генериращи асиметрични шокове, подобни на тези, които бяха усетени най-осезаемо от страните от еврозоната през последните години. ЕНМ може да се финансира чрез такси за надзор, налагани на банките, които трябва да отчитат профила на риска на банките, обект на надзора. ЕИСК счита, че Комисията следва да публикува зелена или бяла книга относно начините за хармонизирано финансиране на банковия съюз, така че да вземе решение за данъците или налозите върху финансовата и банковата дейност, които са необходими, но понастоящем са източник на разпокъсаност.

1.14 Банковият съюз би бил първата стъпка за еврозоната и за целия ЕС по пътя им към добродетелен кръг, който да преодолее недостатъците на неговата структура и да даде възможност на единния пазар да възстанови конкурентоспособността си, за да бъдат постигнати целите на стратегията „Европа 2020“. По този начин би могла да бъде избегната вълната от финансови иновации, създадени от структурите на паралелната банкова система въз основа на „Базел III“, както се посочва в последните доклади на МВФ. ЕИСК призовава Комисията да предложи по-бързо новите модели на инвестиционно и търговско банкиране, тъй като в много страни паралелната банкова система придобива по-голямо значение от традиционното, регулирано банкиране.

1.15 ЕИСК препоръчва Комисията и европейските съзаконотатели да превърнат този проект в инструмент за финансово и цифрово приобщаване. Ръководителите на ЕНМ трябва да действат отговорно и да подлежат на демократичен контрол. Това ще повиши политическата видимост на тази материя и ще спомогне за стимулирането на обществената подкрепа за европейските институции.

1.16 И накрая, приложното поле на банковия съюз не само не трябва да се ограничава до еврозоната и до цялата територия на ЕС, а следва да проектира целите си за сътрудничество и конкурентоспособност по-специално във външните области, в които еврото упражнява влияние, и към останалата част от света.

2. Контекст и въведение

2.1 Банковият орган, създаден чрез Регламент (ЕС) № 1093/2010 въз основа на препоръките от доклада на De Larosière, започна да действа на 1 януари 2011 г. Той има за цел да реформира структурата на надзора и да създаде интегрирана европейска система, състояща се от три органа (за банките, за фондовите пазари и за застрахователните и пенсионните фондове). Същевременно започна да действа и Европейският съвет за системен риск (ЕССР).

2.2 Едновременно с това от юли 2010 г. защитата на потребителите и доверието във финансовите услуги бяха укрепени чрез схеми за гарантиране на влоговете за банките (МЕМО/10/318), схеми за обезщетение на инвеститорите (МЕМО/10/319) и схеми за гарантиране на застраховките (МЕМО/10/320). На 6 юни

2012 г. Комисията обяви нови мерки за управление на кризи, насочени към избягване на операции по спасяване на банки в бъдеще. Комисията предложи тази рамка на надзора в съобщението си „Движеща сила за възстановяването на Европа“ от 4 март 2009 г., като впоследствие уточни подробностите по новата архитектура в съобщението си „Европейски финансов надзор“ от 27 май 2009 г. И двете съобщения бяха приети от Европейския съвет от 19 юни 2009 г., според който системата следва да бъде насочена към подобряване на качеството и съгласуваността на националния надзор, засилване на надзора върху трансграничните групи и създаване на единни нормативни разпоредби за всички финансови институции на вътрешния пазар. Той подчерта също така, че новите европейски надзорни органи следва да имат правомощия по отношение на агенциите за кредитен рейтинг (за тази цел с Регламент (ЕС) № 513/2011 беше изменен Регламент (ЕС) № 1060/2009).

2.3 Като кулминация на този труден регулаторен процес, в съобщението си „Пътна карта за създаване на банков съюз“ Комисията предлага да се създадат стълбовете на **общии пруденциални разпоредби на високо равнище** за всички банки и за останалите финансови институции в целия ЕС, обединяващи механизмите за надзор, оздравяване и гарантиране на влоговете под шапката на общи нормативни правила за целия ЕС.

2.4 Затова Комитетът призовава преди края на 2012 г. да бъдат приети **пет ключови действия**. Три от тях са проекти на **законодателни актове, по които ЕИСК вече е приел становища или са в процес на разглеждане** – да се гарантира прилагането на капиталовите изисквания за банките („ДКИ IV“) (7), Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите и Директивата относно възстановяването и оздравяването на кредитни институции. **Други две действия, заедно с пътната карта, засягат настоящото становище** – нов регламент за възлагане на Европейската централна банка на функции на пруденциалния надзор над кредитните институции и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (ЕБО), необходим за подобряването на координацията между Органа и бъдещия единен надзорен орган, както и за постигане на баланс в процеса на вземане на решения между страните, членуващи в ЕНМ и страните извън него, с цел да се запази целостта на единния пазар. Като част от тези пет действия Комисията обяви създаването на единен оздравителен механизъм (ЕОМ) и координирането на прилагането на оздравителните инструменти.

2.5 Тази пътна карта идва в момент, в който моделът на финансова интеграция, основан на еврото, губи скорост в резултат от започналата през 2007 г. криза. Постиженията в областта на бързата европейска интеграция на пазарите на акции и облигации се мултиплицираха бавно в областта на банковото дело, повече в пазарите за търговия на едро (междубанкови, ценни книжа и др.), отколкото в пазарите за търговия на дребно с банкови заеми и влогове. Поради кризата обаче пазарите за търговия на дребно бяха засегнати от последните тенденции към фрагментация и произтичащата от това ренационализация на пазарите за търговия на едро, засилена от все още националния характер на надзора, оздравителните структури и

(7) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

фондовете за гарантиране на влоговете⁽⁸⁾. Ренационализацията на дълговите пазари се извършва особено бързо.

2.6 Произтичащите от кризата корекции и планове за бюджетна дисциплина, водещи до спад на БВП и заетостта, бяха много по-големи в еврозоната. На 23 октомври 2011 г. председателят на Комисията заяви пред европейските лидери, че заради кризата ЕС е загубил милиарди евро в икономически растеж през периода 2007-2010 г.⁽⁹⁾

2.7 По данни на МВФ в края на 2010 г. САЩ и седем европейски държави са възстановили почти една трета от публичните разходи за спасяване на банки от началото на кризата досега (1,8 от 5,2 трилиона долара). Останалата част би могла да бъде възстановена почти изцяло през следващите години посредством данъци или други инициативи, ако друга рецесия, породена от нова банкова криза, свързана с дълга, не попречи на това.

2.8 В пътната карта се определят конкретни дати за влизане в сила на надзора в еврозоната⁽¹⁰⁾, но не и изцяло за ЕНМ и ЕОМ, въпреки че Комисията счита първия за особено важен за стабилизирането на положението и условие за пряко капитализиране на банките от Европейския механизъм за стабилност.

2.9 И накрая, за приключването на процеса по създаване на банков съюз е от първостепенна важност да се ускорят и подсилат предприетите от Комисията инициативи: регулиране на паралелната банкова система (IP/12/253); засилване на надеждността на агенциите за кредитен рейтинг (IP/11/1355); затягане на правилата по отношение на хедж фондовете (IP/09/669), късите продажби (IP/10/1126) и дериватите (IP/10/1125); прекратяване на практиките за изплащане на неразумни възнаграждения в банковия сектор (IP/09/1120); както и реформиране на секторите одит (IP/11/1480) и счетоводство (IP/11/1238). Също така е от изключително значение да се осъществят препоръките на ЕИСК за премахването на данъчните убежища⁽¹¹⁾.

3. Общи бележки

3.1 Нарастващите разходи във връзка с кризата в ЕС⁽¹²⁾ изостриха дисбалансите и асиметрията между различните страни, водейки до загуба на ефективност на такива важни и заложен в договорите политики като паричната, търговската, политиката на

сближаване и устойчивост, и вследствие от това до фрагментиране на финансовите и банковите пазари и разширяване на пропастта пред постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и по-добро икономическо управление⁽¹³⁾. Въпреки че няколко държави намалиха лихвената си тежест, страните, в които финансовата криза е най-тежка, преживяха много по-сериозно увеличение на лихвените проценти по финансирането на публичните им разходи и трябваше да намалят заплатите в публичния сектор, пенсиите, разходите за образование и здравеопазване и инвестициите в техническа и социална инфраструктура⁽¹⁴⁾.

3.2 Необходимото усъвършенстване на демократичните процедури трябва да бъде съвместимо с целта на банковия съюз да улесни посредничеството между спестявания и инвестиции – първостепенна функция на банковото дело, която носи със себе си контрол върху техническата ефективност и ефикасност при разпределянето на ресурсите, допринасяйки за принципите на правото на ЕС и засягайки свободите и интересите на обществото като цяло.

3.3 Въпреки че още от началото на кризата бяха предприети множество мерки за избягване на разпространяването на загубата на доверие във финансовите институции върху публичния дълг на държавите от еврозоната, този порочен кръг все още не е нарушен. Затова, за да могат финансовите институции отново да започнат да изпълняват ролята си на посредници между спестяванията и инвестициите, икономическата теория съветва да се прилагат политики за положително вместо отрицателно преразпределение, като например общ механизъм за емитиране на дълг или за фискални трансфери, с цел да се противодейства на цикли, генериращи асиметрични шокове⁽¹⁵⁾.

3.4 Според последните доклади на МВФ и Световната банка задачите за насърчване на прозрачността и намаляване на рисковете, засягащи световната финансова система, са в голяма степен съвместими с усилията за финансово и цифрово приобщаване и за защита на правата на потребителите, предприети от ЕС и засилени с неговата стратегия „Европа 2020“.

3.5 В крайна сметка засилването на демократичния контрол трябва да спомогне за насърчване не само на спазването на договорите и принципите, но и за **привеждане на банковия съюз в съответствие със стратегията „Европа 2020“**, което е жизненоважно за бъдещето на нашия политически проект.

⁽⁸⁾ Вж. Financial <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201204en.pdf> Integration <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201204en.pdf> in <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201204en.pdf> Europe („Финансовата интеграция в Европа“), ЕЦБ, април 2012 г., European http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsr_en.pdf Financial http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsr_en.pdf Stability http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsr_en.pdf and http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsr_en.pdf Integration http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsr_en.pdf Report 2011 („Доклад за финансовата стабилност и интеграция в Европа за 2011 г.“), Европейска комисия, април 2012 г. и EFSIR 2010 („Доклад за финансовата стабилност и интеграция в Европа за 2010 г.“), май 2011 г.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_bg.pdf.

⁽¹⁰⁾ 1 юли 2013 г. за европейските банки с най-голямо системно значение и 1 януари 2014 г. за всички останали банки, което означава, че от 1 януари 2014 г. всички банки в еврозоната ще бъдат обект на централизиран надзор.

⁽¹¹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Данъчните и финансовите убежища – заплахата за вътрешния пазар на ЕС“, ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 7.

⁽¹²⁾ Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, Assessing the Cost of Financial Regulation („Оценка на разходите за финансово регулиране“), МВФ.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm.

⁽¹⁴⁾ МВФ, Safer <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Global <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Financial <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> System <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Still <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Under <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Construction, Global <http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm> Financial <http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm> Stability <http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm> Report, 2012 г.

⁽¹⁵⁾ Enderlein et al., Completing http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf the http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Report http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf of http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf the http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Tommaso http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Group, юни 2012 г.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК счита, че предложената от Комисията **пътна карта е подходящ принос към европейското управление** и изразява съгласие с необходимостта и **неотложността на двата нови законодателни акта**, както и на обявените предстоящи действия; всички те са от изключително значение за преодоляване на липсата на доверие в еврото и в бъдещето на ЕС.

4.2 Основната цел на ЕНМ трябва да бъде постигането на централизиран надзор върху банките, който е по-ефективен отколкото осъществявания от настоящата мрежа от национални органи; той следва също така да гарантира, че действия съгласувано с ЕОМ, избягвайки политическите аспекти, породени от решението за прекратяване на дейността на банка.

4.3 Сред множеството причини, поради които ЕЦБ е най-подходящият орган за централизирането на надзора, се открояват нейната мрежа, нейната независимост и фактът, че тя е обхваната от ДФЕС, което означава, че за осигуряването на качествен надзор няма да има нужда от изменение на договора.

4.4 ЕИСК подкрепя запазването на правомощията на националните надзорни органи в областта на борбата с прането на пари и тероризма, в съответствие с Директива 2005/60/ЕО⁽¹⁶⁾, както и по отношение на упражняването на надзор на кредитни институции от трети страни. Комитетът обаче призовава от единния оздравителен механизъм да бъдат изключени страни, които – по различни причини – не прилагат стриктно директивата. Също така, за да се улесни функционирането на централизирания надзор, е необходимо да се ускори приемането на промени в уставите на съответните национални централни банки, като се гарантира, че информацията се предава без да бъде променяна.

4.5 По отношение на новосъздадените органи трябва да бъдат приети механизми за гласуване, при които членовете, които биха могли да бъдат обект на конфликт на интереси, да не участват в гласуването. Независимостта и отговорността на хората на високи позиции трябва да бъде съпътствана от санкции за лицата, които не съумяват да изпълнят своите задължения, предвид вредите, причинени от подобни действия, за банките и за доброто функциониране на финансовата система, както и за икономиката, предприятията и хората.

4.6 Финансовата индустрия реагира на новата регулаторна рамка чрез създаване на новаторски продукти, излизаци извън обхвата на новите нормативни разпоредби. В последните си доклади МВФ предупреждава, че е възможна нова вълна от финансови иновации, в някои случаи подобни на онези, които предизвикаха настоящата криза, поради което разходите за централизиран надзор трябва да отчитат профила на риска на различните оператори, за да не се създават тежести за институции, които се въздържат от подобни практики.

4.7 Затова ЕИСК подчертава недвусмислената опасност от разпространяване на паралелната банкова система в ЕС, което отново би противоречало на функциите на финансовия сектор и на принципите, ценностите и правата на гражданите на ЕС.

4.8 За максимално оползотворяване на възможностите, които предлага новият банков съюз, той следва да си сътрудничи по-тясно с другите съществуващи съюзи, с цел използване в по-голяма степен на техните финансови институции, особено най-глобализираните, и по-специално онези, които са най-близки и вече са свързани с еврото или са зависими от него (пряко или непряко, еврото вече е валутата на над 50 страни).

Брюксел, 15 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Вж. също становищата на ЕИСК относно прането на пари: ОВ С 75, 15.3.2000 г., стр. 22 и ОВ С 267, 27.10.2005 г., стр. 30.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга „Паралелна банкова система“

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Докладчик: г-н **Juan MENDOZA CASTRO**

На 19 март 2012 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:

„Зелена книга „Паралелна банкова система“

COM(2012) 102 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 15 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 208 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява подкрепа за Зелената книга, която разглежда като крачка напред в посока към доброто управление.

1.2 Въпреки че е неоспорима необходимостта от ликвидност на финансовата система, която и преди финансовата криза зависеше в голяма степен от паралелната банкова система (ПБС), опитът от кризата показва, че е препоръчително в регулаторния процес да се даде приоритет на стабилността на финансовата система, която е абсолютно необходима.

1.3 Въпреки че това не е предвидено в законодателството, на практика правителствата, централните банки и публичните застрахователни институции трябваше да се справят със загубите, генерирани от структурите на паралелната банкова система (СПБС) (*shadow banks*).

1.4 Една от основните цели на Зелената книга следва да бъде избягването на риска от регулаторен арбитраж.

1.5 Ранните Базелски споразумения бяха движещата сила зад развитието на паралелната банкова система, защото балансните отчети на банките бяха обект на стриктно регулиране, докато задбалансовите дейности не се контролираха. ЕИСК счита, че по-късните Базелски споразумения, транспонирани от ЕС в директивите „ДКИ III“ и „ДКИ IV“, ще затворят тези вратички в законодателството. На практика не би трябвало да съществуват дейности „в сянка“, поради което паралелната банкова система трябва да се подчинява на същите регулаторни и пруденциални изисквания, които са в сила за финансовата система като цяло.

1.6 Новата правна уредба трябва да има за цел да гарантира високо равнище на защита на европейските потребители.

1.7 ЕИСК изтъква важността на координацията на надзора в световен мащаб и обмена на информация.

1.8 Финансовата система във всичките си форми трябва да работи в услуга на реалната икономика, а не на спекулата.

1.9 ЕИСК изтъква жизненоважната роля на финансовата система за инвестициите, за създаването на работни места и за благополучието на обществото.

1.10 Новото регулиране на финансовите пазари е от ключово значение за възстановяването на една устойчива икономика.

2. Контекст

2.1 Паралелната банкова система (ПБС) (*shadow banking*) може да бъде определена като „системата на кредитно посредничество, която включва структури и дейности извън традиционната банкова система“ (*Свет за финансова стабилност – СФС*).

2.2 Два фактора допринесоха пряко за развитието на ПБС. Първият е дерегулацията на финансовата система, започнала през 80-те години на миналия век. Една от последиците от нея беше голямата концентрация на банкова дейност в големи структури. Вторият е въздействието от първите споразумения „Базел“, които, въвеждайки регулация за балансните отчети на банките, доведоха до спекулативни дейности извън балансните отчети.

2.3 В САЩ структурите на паралелната банкова система отбелязаха експлозивен ръст вследствие от отслабването на правилата, които забраняваха на банките да оперират на пазарите на ценни книжа, а от 1999 г. насам - поради значителното изменение на Закона Glass-Steagall от 1933 г.

2.4 В някои европейски страни банките и техните офшорни клонове работеха в рамките на реформата „Базел I“ и се превърнаха във важни инвеститори в ценни книжа и обезпечени задължения (CDO) с максимален рейтинг (AAA), за които капиталовите изисквания са по-ниски.

2.5 Обем на паралелната банкова система

В световен мащаб: 46 милиарда евро, което представлява между 25 % и 30 % от цялата финансова система (СФС). В Еврозоната: 10,9 милиарда евро, което представлява 28 % от цялата система (ЕЦБ, в края на 2011 г.).

2.6 В международен план политическият отговор на кризата беше даден в рамките на G20, която на срещите на високо равнище в Сеул (ноември 2010 г.) и Кан (ноември 2011 г.) поиска съдействие от СФС. Зелената книга – европейският отговор – насочва анализа първоначално върху:

— две дейности:

- а) секюритизацията;
- б) заемането на ценни книжа и споразуменията за обратно изкупуване (репо сделки), и върху

— пет вида структури:

- а) структури, които извършват трансформиране на падеж или ликвидност;
- б) фондове на паричния пазар (ФПП);
- в) инвестиционни фондове;
- г) финансови дружества и структури, които извършват трансформиране на ликвидност или на падеж без да подлежат на банково регулиране;
- д) застрахователни и презастрахователни предприятия, които емитират или гарантират кредитни продукти.

2.6.1 От друга страна СФС предлага пет насоки за действие, по които през 2012 г. ще бъдат публикувани доклади, свързани с:

- взаимодействието между традиционните банки и структурите в паралелната банкова система (възложено на Базелския комитет по банков надзор – BCBS);
- системните рискове, свързани с фондовете на паричния пазар (възложено на Международната организация на комисиите по ценни книжа – IOSCO);

— изискванията в областта на секюритизацията (IOSCO и BCBS);

— други структури в паралелната банкова система (СФС); и

— заемането на ценни книжа и репо сделките (СФС).

3. Становището на ЕИСК

3.1 ЕИСК счита, че Зелената книга е важна стъпка в правилната посока и представлява подходящ анализ на проблемите, свързани с ПБС.

3.2 По традиция банките финансират своите операции с акционерен капитал и търговски депозити. За да увеличат капацитета си за отпускане на кредити, секюритизацията на кредитните портфейли се превърна в стандартна практика. Секюритизацията може да бъде полезна в определени случаи, но с нея беше злоупотребено в периода преди кризата, тъй като кредитните портфейли бяха с ниско качество (рискови) и ценните книжа бяха рециклирани неколкостранно (derivati), за да завишат банковите печалби. Обемът на дейностите, извършвани от банките, се определя от сумата, с която са кредитирани активите на банката. Докато споразуменията от Базел регулират финансовия ливъридж на счетоводните баланси, ливъриджът в задбалансовите операции не беше регулиран и се практикуваше в огромен мащаб. Злоупотребите с рискови кредити и прекомерният ливъридж бяха осъществявани чрез паралелната банкова система. Освен това основната дейност на банките – трансформацията на падеж, при която по-краткосрочни активи се превръщат в по-дългосрочни заеми, стана прекалено рискова, след като банките започнаха да разчитат прекомерно на краткосрочно вътрешнобанково финансиране. Тази зависимост ускори кризата на ликвидността, тъй като пазарът на деривати се срива. Не е изненадващо, че споразуменията от Базел ще регулират дериватите, финансовия ливъридж и ликвидността.

3.3 В резултат на дерегулацията в банковото дело се осъществи дълбока трансформация. Вследствие на кризата традиционното търговско банкиране, което в течение на десетилетия допринасяше за просперитета и увеличаването на жизнения стандарт на населението, беше в голяма степен осакатено. Премахвайки грубите ексцеси на паралелната банкова система, регулаторите следва сега да дадат приоритет на стабилността на финансовата система, която е абсолютно необходима.

3.4 Структурите на паралелната банкова система развиваха дейност, свързана с трансформиране на ликвидност и падеж, сходна с тази на традиционните банки. Въпреки че за разлика от тях **формално** нямат достъп до кредитори от последна инстанция (централни банки), **на практика**, и както стана ясно от последните събития, публичните институции трябваше с помощта на различни механизми да се справят със загубите, генерирани от структурите на паралелната банкова система. Това засегна в най-голяма степен данъкоплатците.

3.5 Паралелната банкова система не е подчинена на същите пруденциални правила, които са приложими за традиционните банки. Въпреки това съществуват многобройни начини, по които структурите на паралелната банкова система „дублират“ традиционните банки и повечето структури на паралелната банкова система биват контролирани от дадена традиционна банка. Една от основните цели на Зелената книга следва да бъде избягването на риска от регулаторен арбитраж.

3.6 Докладът на СФС правилно е насочен към възможната роля на макропруденциалния надзор за определянето на натрупан системен риск. Важно е да се наблюдават тази взаимна връзка и каналите, по които рискът може да бъде прехвърлен от паралелната банкова система към регулирания сектор. ЕИСК счита за целесъобразно да се прави следното разграничение:

- традиционна банкова система;
- небанкови финансови институции;
- паралелна банкова система.

Не би трябвало да съществуват дейности „в сянка“, поради което паралелната банкова система – доколкото новите разпоредби оставят място за нея – трябва да се подчинява на същите регулаторни и пруденциални изисквания, които са в сила за финансовата система като цяло. Реформите, които вече са в сила или са в процес на разработване – „ДКИ III“, „ДКИ IV“, „Базел III“ и „Платежоспособност II“ – следва да допринасят за тази цел.

3.7 ЕИСК счита, че регулирането на ПБС трябва да има за цел и **защитата на европейските потребители** чрез прозрачност на предлаганите продукти. Клиентите имат право на безпристрастна оценка и съвети. Комитетът вече се изказва в полза на създаването на Европейска агенция за защита на потребителите на финансови услуги, подобна на въведеното в САЩ от закона Dodd-Frank⁽¹⁾ Бюро за финансова защита на потребителите (Bureau of Consumer Financial Protection), с цел осигуряване на по-голяма защита на потребителите, подобряване на прозрачността и повишаване на ефективността при разглеждането на жалби.

3.8 От друга страна, с цел да се допринесе за санирането на финансовата система, ЕИСК също така подкрепи предоставянето на защита и стимули за жалбоподателите чрез правни формулировки, които гарантират техния имунитет, когато извършването на незаконни действия бъде доведено до знанието на властите.

3.9 Необходимо е да бъде приет глобален подход към проблемите на паралелната банкова система и да бъдат предложени политически отговори. Трябва да се изтъкнат координацията на надзора в световен мащаб и обменът на информация. Във всички случаи липсата на международно споразумение не бива да бъде пречка пред приемането на подходящи законодателни мерки от ЕС.

3.10 От сериозната финансова криза трябва да се извлече поука, че финансовата система във всичките й форми трябва да работи в услуга на реалната икономика. Премахването на традиционните правила, които уреждаха дейността на банковия

сектор в продължение на десетилетия, даде тласък на експлозивен ръст на спекулативните продукти, което от своя страна се оказа твърде опасно за икономиката.

3.11 В исторически план банките и всички финансови институции, регулирани от държавата, изпълняват жизненоважна роля в икономиката като депозитари и канали за спестяванията на гражданите и предприятията, осигурявайки финансиране за инвестиции, за създаване на работни места и, в крайна сметка, за благополучието на обществото. Тази функция не винаги преобладаваше в годините преди кризата.

3.12 ЕИСК предлага социалната отговорност на финансовия сектор и целта „да се гарантира, че финансовите дейности допринасят за икономическия растеж“ да бъдат включени в целите на Зелената книга. Новото регулиране на финансовите пазари е задължителен инструмент за възстановяването на една устойчива икономика.

3.13 Като има предвид действащите през последните години правни разпоредби и тези, които предстои да влязат в сила, ЕИСК припомня целта за „доброто законотворчество“ с акцент върху простотата и яснотата. Необходимо е да се избягват дублирането и нарушенията, които могат да създадат регулаторна несигурност и възможности за арбитраж.

3.14 Създадените структури за пруденциален надзор – сред които на първо място Европейският съвет за системен риск (ЕССР) – би следвало да бъдат отговорни за наблюдението на развитието на финансовата система и по-конкретно на дейностите на структурите на паралелната банкова система с цел да идентифицират появата на системни рискове и да предложат мерки за тяхното смекчаване.

3.15 ЕИСК подчертава необходимостта Европейският съюз да допринесе за работата на СФС във връзка със структурите на паралелната банкова система и да координира инициативите си с този орган с цел да гарантира тяхната съгласуваност както от гледна точка на съдържанието, така и на графичите.

3.16 ЕИСК подчертава необходимостта чрез пруденциалните регулаторни стандарти и надзор да се избегне неоялната конкуренция във финансовата система.

4. Отговори на въпросите, поставени в Зелената книга

4.1 Какво означава паралелна банкова система?

а) Съгласни ли сте с предложеното определение на паралелната банкова система?

Да. Широката формулировка позволява определението да отрази сложния набор от структури и финансови дейности, с които се характеризира ПБС. Във всички случаи липсата на прието определение не бива да бъде пречка пред действията на органите в областта на регулирането и надзора.

(1) ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 108.

б) Съгласни ли сте с предварителния списък на структурите и дейностите в паралелната банкова система? Трябва ли да бъдат анализирани други структури и/или дейности? Ако отговорът е положителен, какви да бъдат те?

— Да се включат агенциите за кредитен рейтинг заради тяхната отговорност в процеса на секюризацията.

— Да се изясни дали трябва да бъдат изрично включени *суапове* за кредитно неизпълнение (CDS) и инструментите, емитирани от заемодатели от първи и втори ред.

— Също така е необходимо да се насочи вниманието към съществуващи в някои страни пазар на застрахователни полици с инвестиционна цел („евро фондове“), които често могат да бъдат използвани от притежателите на полици като безсрочни влогове.

4.2 Какви са рисковете и ползите, свързани с паралелната банкова система?

а) Съгласни ли сте с твърдението, че паралелната банкова система може да има положителен ефект върху финансовата система? Има ли други положителни аспекти от тези дейности, които трябва да бъдат запазени и насърчавани в бъдеще?

Паралелната банкова система допринесе за финансиализацията на икономиката и за създаването на балон при недвижимите имоти, които след 2007 г. засегнаха различни развити страни, довеждайки икономиките им до ръба на колапса и следователно може да им се припише основна – но не изключителна – роля за настъпването на голямата рецесия в САЩ и голям брой страни от ЕС.

Финансовата система като цяло трябва да бъде поставена в услуга на реалната икономика.

б) Съгласни ли сте с описанието на каналите, по които дейностите в паралелната банкова система създават нови рискове или прехвърлят рискове върху други части на финансовата система?

Съгласни сме. Четирите групи риск съответстват на опита, натрупан във връзка с финансовата криза.

в) Трябва ли да бъдат взети предвид други канали, по които дейностите в паралелната банкова система пораждаат нови рискове или прехвърлят рискове върху други части на финансовата система?

— Наред с другите, повторната употреба и повторното ипотекане на финансовите обезпечения.

4.3 Пред какви предизвикателства са изправени надзорните и регулаторните органи?

а) Съгласни ли сте, че съществува необходимост от по-строг мониторинг и регулиране на структурите и дейностите в паралелната банкова система?

б) Съгласни ли сте с предложенията за идентификация и мониторинг на съответните структури и техните дейности? Смятате ли, че ЕС се нужда е от постоянни процеси за събиране и обмен на информация относно практиките за идентификация и надзор между надзорните органи на ЕС, Комисията, ЕЦБ и други централни банки?

в) Съгласни ли сте с общите принципи за надзор на паралелната банкова система, описани по-горе?

г) Съгласни ли сте с общите принципи по отношение на регулаторния отговор, описани по-горе?

Отговорът на предходните четири въпроса е утвърдителен. ЕИСК припомня, от една страна, необходимостта от глобален надзор, обхващащ всички области на финансовата система и, от друга страна, необходимостта контролните и регулаторните органи на различните равнища да бъдат осигурени с подходящ квалифициран персонал и материални средства.

д) Какви мерки могат да бъдат предвидени за осигуряване на международна хармонизация при третирането на паралелната банкова система и за избягване на глобалния регулаторен арбитраж?

Координацията и пълната хармония в рамките на G20 са от решаващо значение. Предложеният от СФС (08.06.2012 г.) „международен идентификационен номер за юридическите лица“ (LEI) ще допринесе за справянето със статистическите пропуски, за подобряването на управлението на риска в предприятията, за подобряването на оценката на макро- и микропруденциалния риск, за ограничаването на злоупотребите на пазара и за премахването на финансовите измами.

4.4 Какви регулаторни мерки са в сила за паралелната банкова система в ЕС?

а) Какво е мнението ви относно действащите мерки, взети на европейско равнище, с цел да бъдат решени проблемите, свързани с паралелната банкова система?

В редица свои становища ЕИСК подкрепи приетите от ЕС мерки, сред които могат да бъдат посочени Директивата за пазарите на финансови инструменти ⁽²⁾, Директивата относно лицата, управляващи фондове за алтернативни инвестиции ⁽³⁾, регламентите относно агенциите за кредитен рейтинг ⁽⁴⁾ и др. Измежду тях следва да бъдат изтъкнати директивите „ДКИ III“ ⁽⁵⁾, „ДКИ IV“ ⁽⁶⁾ и „Платежоспособност II“ ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ ОВ С 220, 16.9.2003 г., стр. 1.

⁽³⁾ ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 90.

⁽⁴⁾ ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 117 и ОВ L 145, 31.5.2011 г., стр. 30.

⁽⁵⁾ ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 62.

⁽⁶⁾ ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 39.

⁽⁷⁾ ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 11.

4.5 Неуредени въпроси

- а) Съгласни ли сте с анализа на въпросите, включени в петте основни области, в които Комисията продължава да проучва варианти за действие?

Да. От решаващо значение е да се постигне максимална регулаторна ефективност не само в Европа, но и на международно равнище. Фондовете на паричния пазар (ФПП), например, са базирани основно в САЩ.

- б) Смятате ли, че трябва да бъдат включени и други въпроси? Ако отговорът е положителен, какви да бъдат те?
- в) Какви изменения в сегашната регулаторна рамка на ЕС са необходими, ако има такива, за да бъде намерен ефективен отговор на рисковете и проблемите, описани по-горе?

Отговори на въпроси б) и в): десет предложения от Paul Tucker, заместник-гуверньор на Bank of England и член на Съвета по финансова стабилност (конференция в Брюксел, 27.4.2012 г.):

— Финансираните или ръководени от банки структури или фондове в паралелната банкова система следва да се консолидират в балансовите отчети на банките.

— Приетата в коефициента на ликвидно покритие по „Базел III“ норма на усвояване на средствата трябва да бъде по-висока за ангажиментите към финансови дружества отколкото за ангажиментите към нефинансови дружества. С други думи, банките следва да държат повече ликвидни активи срещу такива експозиции.

— Банковите надзорници да ограничат степента, в която банките могат да се финансират краткосрочно от парични фондове в САЩ и от други ненадеждни/променливи източници, включително парични фондове с постоянна нетна стойност на активите (CNAV), установени в други страни.

— Ако се финансират в значителна степен чрез краткосрочен дълг, те трябва да бъдат предмет на регулиране от банков тип и надзор на устойчивостта на балансовите им отчети.

— Единствено банки трябва да могат да използват парите на клиентите си и активи без тежести върху тях за финансиране в значителна степен на собствената си дейност; това следва да бъде ясно обусловена връзка принципал-агент. Правната форма трябва да бъде приведена в съответствие с икономическото съдържание.

— Структурите, различни от банки, трябва да отделят парите на клиентите си и активите без тежести и не трябва да могат да ги използват за финансиране на дейността в значителна степен. На структурите, различни от банки, все пак трябва да бъде позволено да отпускат на такива клиенти заеми срещу обезпечение, за да финансират портфейлите си от ценни книжа (маржин заеми).

— Необходима е по-голяма прозрачност на пазара, в идеалния случай посредством регистър на транзакциите с отворен достъп до обобщени данни, така че всеки да може да види какво се случва на тези толкова важни, но неразбираеми финансови пазари. (Това би било от полза за самите участници на пазара).

— Финансовите дружества и фондове не трябва да могат да отпускат заеми срещу ценни книжа, които не им е разрешено да притежават или които не познават в достатъчна степен.

— Използването на парични обезпечения от небанковите финансови дружества трябва да бъде обект на регулиране.

— Органите следва да могат да се намесват и да определят минимални равнища на евентуални загуби или на маржовете за пазарите на обезпечено финансиране (или за части от тях). (Това ще трябва да се осъществи на международно равнище. Може да бъде обвързано с минималните равнища на евентуални загуби на централните банки.)

- г) Какви други мерки следва да се обмислят (като например засилен мониторинг или необвързващи мерки)?

ЕИСК предлага:

— Защита на потребителите на финансови продукти от евентуални нечестни търговски практики във връзка с такива продукти или услуги, като например подвеждащи промоционални продажби или пирамидални схеми, или формат на потребителските договори, в който не се съдържат неравноправни клаузи.

— Да се вземе предвид предложението на професорите от Чикагския университет Eric A. Posner и E. Glen Weyl („An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets“): всеки нов продукт да подлежи – като предпоставка за пускането му на пазара – на одобрение от страна на правителството, да се преценява дали е в услуга на реалната икономика и да се отказва разрешаването му, ако целта му е чисто спекулативна.

Брюксел, 15 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Стратегия за електронни обществени поръчки“

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Докладчик: г-н IOZIA

На 20 април 2012 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 за електронни обществени поръчки“

COM(2012) 179 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства съобщението на Комисията и придава голямо значение на бързият преход към обща система на електронно възлагане на обществени поръчки, успешно тествана в някои държави членки. Пазарът на обществените поръчки се оценява на огромна сума, около 20 % от БВП на ЕС.

1.2 В етап на изключително отрицателна конюнтура като настоящата, характеризираща се с процеси на бюджетни корекции, с тежки за гражданите последици, Европа, както и нейните инициативи, се възприемат много негативно. Необходимо са по-големи усилия от страна на европейските институции, които да бъдат по-открити и да обясняват и разкриват причините, които ги карат да вземат някои решения. Комисията, единствената европейска институция с правомощия за законодателни предложения, носи конкретна отговорност не само да предоставя информация на гражданите, но и да ги убеждава в полезността на своите предложения. ЕИСК усилено работи в тази посока и Комисията би трябвало да си сътрудничи по-тясно с другите европейски институции, включително и тези с консултативен характер.

1.3 ЕИСК подчертава, че повсеместни съкращения на публичните бюджети, с преждевременното напускане на по-възрастните и подготвени служители, които се занимават с дейности по възлагането на обществени поръчки, водят до постепенно отслабване на човешкия капитал на публичната администрация (ПА), и приканва държавите членки да избягват произволните съкращения, които носят само краткосрочна полза за бюджета, като в много случаи се налага да се прибегва до външни изпълнители, защото останалият персонал все още не е придобил необходимия професионален опит.

1.4 Комитетът подчертава значението на електронното възлагане на обществени поръчки поради потенциалните ползи от тях:

— прозрачност, борба с измамите;

— ефективност на пазара;

— разширяване на пазара на обществени поръчки, така че достъп до него да имат и МСП;

— общи икономии за ПА;

— интеграция и развитие на вътрешния пазар;

— модернизация на ПА и развитие на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа;

— нови възможности за предприятията, които предлагат технологични услуги;

— професионално развитие за служителите на ПА и предприятията.

1.5 Комисията счита за осъществима целта преходът да завърши до средата на 2016 г. (вероятно до 2017 г. предвид двете години, необходими за транспонирането), ако значително се ускори дейността в сравнение с постигнатото през последните

8 години. ЕИСК смята, че целта е справедлива и амбициозна и може да се постигне само ако се спазват някои условия за стандартизацията, оперативната съвместимост и достъпа, за които се отправя искане в настоящото становище. Без спазване на тези условия би възникнал риск от допълнително фрагментиране на пазара.

1.6 ЕИСК подкрепя предложените цели, но все пак трябва да отбележи, че досега, въпреки всички положени усилия, процентът на електронни обществени поръчки все още е много малък. Комисията приключва проучване, в което ще бъдат посочени постигнатите равнища във всяка държава. Това проучване би трябвало да бъде публикувано до края на тази година. В Италия например равнището е 4 %.

1.7 ЕИСК отправя остри критики към слабия дух на сътрудничество, проявяван от някои държави членки, които се противопоставят на промените, не възнамеряват да отворят пазара на обществените поръчки за конкуренцията, за да защитят националните предприятия и да не се лишат от значителна икономическа и политическа власт.

1.8 В съобщението си Комисията нарича това поведение „инертност“, ЕИСК смята, че това по-скоро е „пасивна съпротива“ спрямо промяната и поддаване на протекционисткия натиск на национално равнище. Оповестяването на всички поръчки по електронен път ще направи безполезно и вредно определянето на праг за търгове от европейски мащаб, за което се отправя настойчив призив, по-специално от страна на МСП.

1.9 ЕИСК смята, че запазването на праговете е в противоречие с развитието на вътрешния пазар и вреди на равните условия за конкуренция.

1.10 **Комуникация.** Гражданите, предприятията, местните и националните власти трябва да бъдат убедени в ползата от тези инструменти. За да стане това, е необходимо да се инвестират ресурси в интегрирани мерки за информиране и комуникационни и образователни дейности, като се избягват отделни инициативи.

1.11 **Прозрачност.** Една от непосредствените последици от електронното публикуване на обществените поръчки е да се повиши степента на прозрачност. ЕИСК предлага освен публикуването на обявлението да се включат и състоянието на напредъка на работата, спазването на предвидените срокове, датата на приключване на възложената работа или на доставката на стоки. Прозрачността ще спомогне все повече да се затрудни извършването на измами, което води до допълнителни икономии за ПА и до подобряване ефективността на пазара.

1.12 **Оперативна съвместимост и стандартизация.** ЕИСК отдава голямо значение на въпросите, свързани с оперативната съвместимост между различните платформи (често портали) и на стандартизацията на процесите и електронните документи, обменяни в различните фази на процеса на възлагане на обществени поръчки. Умножаването на изолирани платформи,

на различни форми и процеси, представлява пречка за автоматизацията на обществените поръчки и разубеждава доставчиците, особено МСП, да приемат този инструмент. Комисията би трябвало незабавно да препоръча използването на *единен европейски* (или международен) *стандарт* за процесите на обществените поръчки, по-специално работата, извършена от Европейския комитет за стандартизация (CEN) в рамките на семинара „Business Interoperability Interfaces (BII) for Public procurement in Europe“⁽¹⁾ („Интерфейси за оперативна съвместимост на предприятията (BII) във връзка с обществените поръчки в Европа“) и въвеждането на BII профили в спецификациите PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On-Line* — „Паневропейско възлагане на обществени поръчки по интернет“).

1.13 **Фрагментация.** Липсата на европейска стратегия доведе до приемането на платформи и средства за идентифициране без връзка помежду им както на национално, така и на местно равнище (Германия, Италия и др.). Според сдруженията на МСП това почти винаги води до отказ от представяне на оферта за участие в търг, понякога до допълнителни разходи за управление, неоправдани най-вече за МСП. ЕИСК смята, че ЕС следва ефективно да се противопоставя на фрагментацията на пазара.

1.14 **Достъпност и опростеност.** ЕИСК подчертава, че за пазара, ПА и гражданите ползи може да има, само ако системите бъдат достъпни, като гарантират ниска цена, лесно управление и поддръжка на системите, модули и стандартизирани процедури и решения, определяне на общ речник, инструмент, предоставен за решаване на езиковия проблем, (който също да е достъпен и лесен за използване), в съответствие с принципите, които самата Комисия се ангажира да спазва в „Small Business Act“.

1.15 **Социални предприятия.** ЕИСК препоръчва при прехода към електронни инструменти да се проявява възможно най-голяма бдителност, за да се осигури на социалните предприятия достъп до тях. Понастоящем голям брой социални услуги се предоставят от тези предприятия, които заемат изключително важно място в спектъра от предприятия, които предоставят помощ и дейности, свързани с полагането на грижи.

1.16 По отношение на обществените поръчки на стойност над определения праг, МСП трябва да бъдат подкрепени от европейското законодателство, за да отговорят на изискванията за капитали и опит, включително чрез консорциуми или временни сдружения на предприятия. Случаят с Португалия е емблематичен. 87 % от обществените поръчки бяха спечелени от МСП, но това представлява само 19 % от стойността.

2. Основно съдържание на документа

2.1 Съобщението показва стратегическото значение на електронните обществени поръчки (*e-procurement*) и определя основните действия, чрез които Комисията възнамерява да подкрепи прехода към всеобщо разпространение на електронните обществени поръчки в ЕС.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 Икономите, реализирани от администрациите, които вече са преминали към електронни обществени поръчки, са между 5 и 20 %. Ако се приложи по-ниския процент за всички обществени поръчки в ЕС, във всички случаи икономите ще надминат 100 млрд. евро, като се вземе предвид общият обем на обществените поръчки.

2.3 В областта на обществените поръчки ⁽²⁾, както е предвидено в Акта за единния пазар от 2011 г. ⁽³⁾, Комисията представи няколко предложения, които имат за цел преходът към електронни обществени поръчки в ЕС да завърши до средата на 2016 г. ⁽⁴⁾ Крайната цел е процедурата за електронни обществени поръчки да се направи напълно автоматизирана, като всички етапи – от публикацията на електронно обявление (*e-notification*) до електронното плащане (*e-payment*), се извършват по електронен път ⁽⁵⁾.

2.4 Електронните обществени поръчки могат да допринесат за подобряване на достъпа до търгове и до тяхната прозрачност, особено за МСП, така, че да стимулират трансграничната конкуренция, иновациите и растежа на единния пазар.

2.5 Комисията набелязва две основни пречки пред разпространението на електронните обществени поръчки:

- „инертността“, проявявана от някои заинтересовани страни. Предизвикателството се състои в това да се накарат колебаещите се купувачи и доставчици да променят своите вече вкоренени навици;
- *фрагментираността на пазара*, която може да възникне поради голямото разнообразие от понякога сложните в техническо отношение системи, възприети в ЕС.

2.6 За постигането на набелязаните цели, Комисията е създала план за действие в 15 точки.

3. Общи бележки

3.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) признава важността на преразглеждане на правната рамка в сферата на обществените поръчки и на постепенния преход към пълна автоматизация, като употребата на електронни средства за комуникация за някои етапи на процеса на снабдяване се направи задължителна.

3.2 Предложената от Комисията пътна карта за постепенното въвеждане на електронни обществени поръчки е много амбициозна, и ако бъде правилно въведена, ще бъде от голяма полза за всички участници в пазара на обществените поръчки. Като се имат предвид различията в степента на въвеждане на електронните обществени поръчки в различните държави, в които вече се наблюдава фрагментация по отношение на

решения и платформи, липсата на стратегически и оперативни насоки, ако не се спазват някои условия, би могла да доведе до увеличаване на фрагментацията на пазара.

3.3 Все пак развитието на електронното възлагане на обществени поръчки не трябва да се извършва в нарушение на принципа на предложилния най-висока цена, както е предвидено в проекта за директива относно „обществени поръчки“ ⁽⁶⁾.

3.4 ЕИСК придава голямо значение на въпроси, свързани с оперативната съвместимост между различните платформи (често портали) и на достъпността на процесите и електронните документи, обменяни в различните фази на процеса на възлагане на обществени поръчки. Подходящо е да се предвиди европейски (или международен) стандарт, отворен за (софтуерни) решения, използвани за електронните покупки в публичния сектор. Умножаването на изолирани платформи, на различни форми и процеси, представлява пречка за автоматизацията на обществените поръчки и възпира доставчиците, особено МСП, да използват този инструмент. Работата, извършена от Европейския комитет за стандартизация (CEN) в рамките на семинара „Business Interoperability Interfaces (BII) for Public procurement in Europe“ („Интерфейси за оперативна съвместимост на предприятията (BII) във връзка с обществените поръчки в Европа“) доведе до изготвянето на „оперативно съвместими стандартни профили“ за въвеждането на стандартизирани софтуерни решения.

3.5 За да се преодолеят съществуващите пречки, ЕИСК подкрепя извършването от Комисията на конкретни действия, насочени към налагане на използването на отворени международни или европейски стандарти за прилагане на оперативно съвместими технически решения. Би било подходящо да се предвиди изготвянето на насоки за правилното прилагане на отворените стандарти въз основа на работата, извършена от семинара на CEN „Интерфейси за оперативна съвместимост на предприятията“ и свързаните с това приложения в рамките на проекта PERPOL. В Програмата в областта на цифровите технологии за Европа изрично се предвижда ⁽⁷⁾ действие за насърчаване на стандартизацията на електронните обществени поръчки чрез използването на технически спецификации, които могат да се прилагат от всички доставчици на решения и услуги в областта на ИКТ.

3.6 ЕИСК подчертава съществения принос, който електронните обществени поръчки могат да дадат по отношение на прозрачността на процесите на възлагане на обществени поръчки в публичния сектор и на борбата срещу измамите. Електронните инструменти позволяват да се наблюдава и оценява целия процес, и начина, по който той е бил извършен от доставчика. Тази информация е съществена, за да се гарантира максимална прозрачност („електронна прозрачност“ – *e-transparency*) в публичния сектор и може да бъде важен стимул за въвеждането на инструментите на електронните обществени поръчки, особено за МСП. Примерът на Португалия представлява една от най-добрите практики в тази област ⁽⁸⁾, както и този на Литва, където използването на електронното обявление, електронния достъп и електронното представяне на оферти станаха задължителни със съществени ползи по отношение на: намаляване на цените (14-55 %) на стоките и закупуваните услуги; повишаване на броя на доставчиците, които участват в търговете в размер на 20-90 %; намаляване на дните, необходими за процеса на снабдяване, от 46 на 11 дни.

⁽²⁾ Предложения от 20 декември 2011 г.: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final и COM(2011) 897 final.

⁽³⁾ Актът за единния пазар набелязва редица мерки за стимулиране на европейската икономика и за създаване на работни места.

⁽⁴⁾ В предложенията се предвижда обществените поръчки задължително да се възлагат по електронен път най-късно две години след предвидения за транспонирането краен срок, което, съгласно настоящия график за приемане, би трябвало да позволи прилагане най-късно до средата на 2016 г.

⁽⁵⁾ Процедурите за обществени поръчки предвиждат два основни етапа: етап преди възлагане на поръчката и последващ етап. Етапът преди възлагане на поръчката включва всички подетапи до договорното възлагане на поръчката (публикуване на обявления, достъп до тържната документация, представяне на офертите, оценка на предложенията и възлагане на поръчката). Етапът след възлагането на поръчката включва всички подетапи след сключването на договора за възлагане (поръчване, фактуриране и плащане).

⁽⁶⁾ Становище CESE: ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-daecfm?action_id=181.

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/.

3.7 Важно е също така, че инициативите за електронни обществени поръчки предвиждат подкрепа за обучение на МСП в използването на технологиите и осъзнаване на ползите от тях. Инвестирането в обучението за служители в публични и частни предприятия ще бъде от съществено значение. ЕИСК счита, че оказването на подкрепа в това отношение е много полезно. МСП биха могли да се обърнат към своите секторни сдружения.

3.8 Езиковите бариери съществуват и в това съобщение не им се обърща нужното внимание. Наличната информация относно платформите за електронни обществени поръчки би трябвало да бъде представена на поне още един европейски език, различен от националния. Това обаче би могло да доведе до прекомерни допълнителни разходи. Едно от решенията би могло да бъде Европейската комисия да разработи специален онлайн „преводач“ за електронните обществени поръчки.

3.9 Комисията не разглежда проблема за видимостта на покупките на стойност под определения праг (*below thresholds*) в рамките на целия единен пазар, които са особено важни за МСП и за микропредприятията. ЕИСК счита, че е дошло време да се помисли за възможността да се запазят праговете, като се има предвид, че с електронното публикуване всички търгове ще бъдат достъпни за всички.

4. Специфични бележки относно предвидените действия

4.1 ЕИСК изразява съгласие с необходимостта от преход към автоматизацията на обществените поръчки. Докато Комисията обърща внимание на началните етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки (публикуване на обявления, представяне на тръжната документация, подаване на офертите, оценка на предложенията и възлагането на поръчката), важно е да се включат и различните следващи етапи на възлагането на поръчката (поръчки, фактури, плащания) и да се публикува информация относно разволя на търговете, срещнатите трудности, времето за изпълнение и разходите.

4.2 Хармонизирането на техническите изисквания е от основно значение за развитието на услугите и решенията в областта на информационните технологии, които могат да бъдат въведени и използвани на местно, национално и трансгранично равнище. ЕИСК настойчиво призовава Комисията да продължи с планираното за тази цел действие 2. Последствията от него са от особена важност не само за публичните администрации, но най-вече за доставчиците, които могат да използват стандартизирани и оперативни съвместими решения на европейско равнище.

4.3 Използването на електронни подписи предизвиква усложнения при трансграничните сделки. Следователно желателно е да се използват действия, които улесняват оперативната съвместимост на тези решения. Въпреки това е важно да се отбележи, че страни като Португалия например, сред трудностите при използването на електронни обществени поръчки изтъкват прекомерните изисквания по отношение на електронните подписи и цената на услугите за отчитане на точния момент (*time stamping*), както и осигуряването на оперативна съвместимост между различните платформи за електронни обществени поръчки⁽⁹⁾.

4.4 Популяризирането на прости решения и добри практики със сигурност е добра подкрепа за проекти за автоматизация на обществените поръчки. Нуждите на МСП, по-специално на етапа на електронното представяне на оферти (*e-submission*) трябва да се вземат под внимание при разработването на съответните решения. Ето защо резултатите, получени от експертната група за електронните търгове (*e-Tendering Expert Group*) на Комисията са от съществено значение и биха могли да бъдат подложени на оценка от заинтересованите страни.

4.5 Най-важното действие, върху което Комисията би трябвало да съсредоточи вниманието си, се отнася до условията за прилагане на различни решения за електронно възлагане на обществени поръчки на вътрешния пазар. По-специално, в общоевропейския проект за електронно възлагане на обществени поръчки „PEPPOL“ (*Pan-European Public Procurement Online*) участваха 11 страни, които са разработили технически спецификации за създаването на стандартизирани решения за най-критичните фази на процеса на възлагане на обществени поръчки и открита платформа за обмен на стандартизирани документи, осъществявайки пълната оперативна съвместимост между различните европейски платформи.

4.5.1 Компонентите на PEPPOL включват: инструменти за валидиране на електронните подписи, основаващи се на електронни сертификати, издадени от европейските власти; виртуална папка на предприятието (*Virtual Company Dossier*) за представяне на информация за него по стандартизиран начин (сертификати и свидетелства); електронен каталог за представяне на оферти за продукти и услуги в стандартен формат; поръчки и електронно фактуриране за купувача и доставчика с определени процедури за обмен на информация за съвместни дейности. И накрая, инфраструктура за пренос на електронни документи (мрежа) въз основа на общи стандарти, съвместими на национално равнище, и която свързва отделните общности/системи за електронни обществени поръчки.

4.5.2 Подобно на eCertis (информационна система, помагаша за идентифициране на различните сертификати и които често се изискват в процедурите за възлагане на обществени поръчки на 27-те държави членки, Хърватия (присъединяваща се държава), Турция (страна кандидатка) и трите страни от ЕИП (Исландия, Лихтенщайн и Норвегия), европейската система за виртуална папка на предприятието (*European Virtual Company Dossier System – EVS*) предоставя информация, свързана с критериите и сертификатите, необходими за участието в търгове за възлагане на обществени поръчки в държавите членки. Все пак, докато базата данни eCertis понастоящем е замислена като база данни с информация, EVS предоставя допълнителни интерфейси за свързване към други служби. Би трябвало eCertis да има характеристики, подобни на концепцията на EVS. Комисията би трябвало да гарантира съвместимостта и да актуализира съответната система за правна информация, като предложи тази услуга и оказва техническа подкрепа.

4.5.3 ЕИСК би искал Комисията и държавите членки да оказват силна подкрепа за засилване ролята на асоциацията OpenPEPPOL и той подчертава значението ѝ, за да може създадените технически спецификации да бъдат запазени, доразработени и приети от европейския публичен сектор за прилагане при обществените поръчки, като се гарантира стандартизация и оперативна съвместимост на различните етапи на процеса на снабдяване, не само на етапите, предшестващи възлагането на поръчката, но също и на следващите, с цел да се избегне фрагментирането на пазара.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 ЕИСК е съгласен, че съществува необходимост от финансиране и подкрепа за развитието на инфраструктурата на електронните обществени поръчки чрез Механизма за свързване на Европа, като се позовава на това, което вече е разработено от държавите членки от консорциума PEPPOL и настоящата инфраструктура за пренос (мрежата), която свързва различните системи в Европа. ЕИСК подчертава необходимостта да се поддържа отворена, достъпна и сигурна инфраструктура, основаваща се на общи стандарти. Желателно е използването на структурните фондове, с цел да се улесни възлагането на обществените поръчки.

4.7 ЕИСК препоръчва прилагането на интегрирана комуникационна стратегия, въз основа на съществуващите общности, особено OpenPEPPOL, в сътрудничество с *Enterprise Europe Network* и чрез използването на програми за работа в мрежа за регионите и общините. Тази комуникационна стратегия би могла да бъде споделена между Комисията и OpenPEPPOL новия пилотен проект А (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services (BCSS)*, за частта, отнасяща се до електронните обществени поръчки.

4.8 ЕИСК подкрепя решението на Комисията за автоматизиране на целия процес на снабдяване в рамките на нейните

структури и предоставяне на разработените решения с отворен код.

4.9 ЕИСК признава необходимостта да се упражнява контрол над въвеждането на електронните инструменти за обществени поръчки и да се определят свързаните с това предимства. Комисията би трябвало да публикува на всеки три месеца, след приемането на директивата, информация за протичането на търговете в отделните държави членки по отношение на качество/количество, за да се отчита степента на напредък на процесите.

4.10 В същото време от съществено значение е да се провежда диалог на международно равнище по въпросите на използването на електронни инструменти за обществени поръчки, за да се осигури по-голяма прозрачност и конкуренция. Използването на международни стандарти се утвърждава като необходим инструмент за тази цел и затова е желателно да се извършва наблюдение на съответните промени. По-специално е необходимо да се следи и да се препоръчва използването на стандарти (CEN ВП и спецификации PEPPOL) при въвеждането на електронните обществени поръчки от страна на европейския публичен сектор.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Модернизиране на държавната помощ на ЕС“

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Докладчик: г-жа BUTAUD-STUBBS

На 8 май 2012 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 от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Модернизиране на държавната помощ на ЕС“

COM(2012) 209 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейската политика в областта на държавните помощи има стратегическо значение за ЕС в контекста на силно конкурентна глобализирана икономика.

1.2 ЕИСК счита, че реформата, предложена от Комисията в нейното Съобщение, трябва да бъде подкрепена предвид поставените цели:

— принос на европейската политика в областта на държавните помощи за стратегията „Европа 2020“;

— постигане на ново по-ефективно разпределение на задачите между Комисията и държавите членки;

— получаване на редица процедурни подобрения.

1.3 ЕИСК споделя виждането на Комисията за укрепване на позитивната връзка между ефикасните държавни помощи и целта за устойчив и приобщаващ растеж. Една целенасочена политика в областта на държавните помощи ще позволи да се стимулират иновациите (включително социалните иновации), „зелените“ технологии и развитието на човешкия капитал, като се избягват щетите за околната среда. Една добре насочена динамична политика в областта на държавните помощи може да допринесе активно за постигане на високи равнища на заетост и социално сближаване.

1.4 При все това тази амбициозна по отношение на целите, условията и графика си реформа следва да бъде уточнена по някои пунктове.

1.5 ЕИСК приканва Комисията да прецизира някои понятия, посочени в Съобщението:

1.5.1 Ключовото понятие „пазарна неефективност“, така както се използва от Комисията, също заслужава по-точно определение, защото неговото приемане се променя в зависимост от средата: достъп до кредитиране, финансиране на ширококоловите мрежи, развитие на търговската инфраструктура, достъп до иновации, професионално обучение, развитие на женското предприемачество и т.н. Освен това „пазарната неефективност“ може да се дължи на променливи причини: отрицателни външни фактори, неточна информация, координационни проблеми, съществуване на пазарна сила и т.н.

1.6 ЕИСК повдига някои въпроси относно планираните реформи:

1.6.1 Предлаганата от Комисията реформа води до повече отговорности за държавите членки при разпределянето и контрола на държавните помощи. Какви правни и практически средства предвижда Комисията, за да убеди държавите членки да сътрудничат пълноценно при прилагането на правото в областта на държавните помощи?

1.6.2 Едно нарастване на отговорностите на държавите членки в областта на контрола на помощите би могло да доведе до субективно прилагане на правилата от държавите членки, до неволяни действия от страна на държавите със завръщането на известен икономически патриотизъм, който би създал в крайна сметка повече правна несигурност за предприятията.

1.6.3 Като се опира на доклад на СТО, Комисията посочва, че размерите на държавните помощи, мобилизирани от нашите основни световни конкуренти, били съпоставими. При все това европейската политика в областта на държавните помощи предоставяла една по-прозрачна рамка от тази на съществуващите системи в САЩ, Индия, Корея или Бразилия. Тези данни са остарели и трябва да бъдат актуализирани, за да може Комисията да разполага с изчерпателно и точно виждане за положението днес.

1.6.4 Комисията разглежда въпроса за характеристиките на системата на ЕС спрямо другите съществуващи системи за контрол на държавните помощи, но не извежда никакво конкретно заключение. Поради какви причини тя не утвърждава в тази връзка необходимостта от икономически подход, основаващ се на условия на равнопоставеност на световно равнище, за да позволи справедливо разпределение на тази помощи? ЕИСК подчертава, че трябва да се намери ефикасно решение на проблема с конкретните последици от незаконните чужди субсидии, които застрашават конкурентоспособността на европейските предприятия спрямо световните им конкуренти.

1.7 Накрая ЕИСК предлага определени промени, които счита за необходими, с оглед признатата от Комисията и Съвета необходимост да се подкрепят МСП, по-конкретно когато са подложени на конкурентния натиск на предприятия от трети страни, които се ползват от преки или непреки държавни помощи, по-значими като размер и по-непрозрачни по отношение на разпределянето им.

1.7.1 Предвид незначителния им размер, положителното им въздействие за МСП и за микропредприятията и ограниченото им въздействие върху вътрешния пазар, ЕИСК предлага да се вдигне дълготрайно таванът на помощите *de minimis* от 200 000 EUR на 500 000 EUR, като се има предвид, че се оценява за период от три последователни години за всяко предприятие, подобно на взетото неотдавна решение за услугите от общ икономически интерес.

1.7.2 Предвид необходимостта от подпомагане на европейските МСП да развият пазарите си в международен план, ЕИСК предлага да се измени член 27, параграф 3 от Общия регламент за групово освобождаване 800/2008, за да бъдат декларирани за съвместими с общия пазар помощите, предназначени за подкрепа на участието на МСП в панаири и изложения в продължение на максимум три последователни години.

1.8 В светлината на своя опит ЕИСК отправя три практически препоръки към Комисията:

1.8.1 Съставяне на практическо ръководство за широката публика на всички официални езици на ЕС, в което се съдържат определенията, забраните и процедурите, за да се подобри разбирането и ефективното използване на държавните помощи от страна на предприятията, правораздавателните системи и публичните власти.

1.8.2 Организиране на допълнителни семинари за обучение на компетентните национални власти от държавите членки с цел да се гарантира възможно най-еднообразното прилагане във всички държави членки на общностното право в областта на държавните помощи.

1.8.3 Предвид важността на планираните промени ЕИСК настоява да бъде консултиран относно преразглеждането на Регламента *de minimis*, Регламента за оправомощаването и Общия регламент за групово освобождаване.

2. Съдържание на съобщението

2.1 Комисията възнамерява да реформира европейската политика в областта на държавните помощи в три основни насоки:

- a) насърчаване на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в рамките на конкурентен вътрешен пазар, в съответствие със стратегия „Европа 2020“;
- б) насочване на предварителния контрол на Комисията към случаите с най-голямо въздействие върху вътрешния пазар;
- в) опростяване на правилата и ускоряване на процеса на вземане на решения.

2.2 Тази реформа се основава на не много благоприятна оценка на настоящата политика:

— действащите правила са сложни за разбиране, прилагане и контролиране. Самият комисар J. Almunia заяви пред ЕИСК на 23 февруари 2012 г., че съществуват 37 различни акта (реглamenti, съобщения и насоки);

— настоящите резултати от мониторинга на прилагането на мерките за групово освобождаване разкриват честа липса на съответствие с правилата за държавните помощи;

— Комисията не разполага с правила, позволяващи определянето на ясни приоритети за обработване на жалбите;

— отношенията между държавите членки и Комисията биха могли да бъдат по-добри що се отнася до обмена на информация и сътрудничество при процедурите по уведомяване.

2.3 За да бъде подобро положение в контекст, когато трябва да се използват всички възможности на единния пазар (енергетика, транспорт, цифрови технологии), Комисията предлага приемането на амбициозна по своите цели, условия и график реформа.

2.4 Предлаганата реформа е амбициозна по отношение на целите си, тъй като, от една страна, намерението е една от най-старите и най-интегрираните общностни политики да бъде поставена в услуга на европейския растеж и, от друга страна, да се постигнат доста радикални процедурни подобрения, въпреки че не са посочени в цифри, нито са подробно описани в съобщението.

2.5 Предлаганата реформа е амбициозна по отношения на реда и условията си, защото Комисията предлага се осъществи последователен пакет от реформи едновременно в рамките на „интегрирана стратегия“:

- преразглеждане на Регламента de minimis;
- промени в оправомощаващия регламент на Съвета относно определянето на някои категории помощ за съвместими с вътрешния пазар и следователно освобождаването им от предварително уведомяване;
- преразглеждане на Общия регламент за групово освобождаване за категориите помощи, обхванати от действащия оправомощаващ регламент;
- правно изясняване на понятието за държавна помощ;
- модернизиране на Процедурния регламент за държавните помощи.

2.6 Предлаганата реформа е амбициозна по отношение на графика си, защото Комисията цели приемането на предложенията за преразглеждане на процедурния регламент и на оправомощаващия регламент през есента на 2012 г., а това на останалите елементи от „пакета“ в края на 2013 г., т.е. преди влизането в сила на финансовите перспективи за периода 2014–2012 г.

3. Общи бележки

3.1 *Контролът на държавните помощи в по-общата рамка на европейското право в областта на конкуренцията*

3.1.1 ЕИСК одобрява целите, обявени от Комисията в нейното Съобщение, целящи да се „улесни третирането на помощта, която е добре изготвена, насочена към установени пазарни неефективности и към целите от общ интерес“ чрез съсредоточаване на контрола върху случаите с най-голямо въздействие върху вътрешния пазар, опростяване на правилата и вземане на по-бързи решения.

Този подход се вписва в рамките на едно по-общо развитие на конкурентното право както по отношение на правото в областта на антиконкурентните практики (споразумения и злоупотреба с господстващо положение), така и по отношение на контрола върху сливанията.

3.1.2 Антиконкурентни практики: „модернизирането на правото в областта на конкуренцията“, въведено с Регламент № 1/2003⁽¹⁾ и съпътстващите го текстове, поставиха началото на децентрализация по отношение на прилагането на конкурентното право чрез премахване на системата за предварително уведомяване. По този начин Комисията е в състояние да съсредоточи действията си върху борбата срещу най-сериозните ограничения и злоупотреби, по-конкретно картелите. Това модернизиране е съпътствано от задълбочаване на сътрудничеството между обединените в мрежа национални власти, компетентни в областта на конкуренцията, от една страна, и Комисията, от друга страна.

3.1.3 Контрол върху сливанията: неотдавна комисар J. Almunia обяви възможността за скорошна реформа на европейската система за контрол върху сливанията, за да може, по-конкретно, Комисията да се съсредоточи върху сливанията, които могат да засегнат в най-голяма степен пазара⁽²⁾. В краткосрочен план целта е да се улесни разглеждането на най-малко проблемните казуси, като се подобри „опростената процедура“ и се преразгледа процедурата за предварително уведомяване. В по-дългосрочен план би могъл да бъде преразгледан самият режим на контрол върху сливанията чрез преглед на неконтролиращите миноритарни участия и по-добра съгласуваност между националните системи и европейската система по отношение на праговете и препратките.

3.2 *Критериите, които трябва да са водещи за обща рамка на държавните помощи*

3.2.1 ЕИСК отново заявява подкрепата си за обща рамка на държавните помощи, подчинена на следните критерии⁽³⁾:

- насочване и подбор на помощите;
- последователност със стратегиите за окончателно изграждане на единния пазар;
- опростяване, прозрачност и правна сигурност за процедурите и правилата;
- засилен диалог с държавите членки в процесите на вземане на решения и прилагане, както и във фазите на оценка и мониторинг на ефикасността;
- повече информация за предприятията относно правилата и процедурите, приложими към държавните помощи;
- споделени отговорности чрез изграждане на национални равнища за координация;
- адаптиране на европейските правила в областта на държавните помощи към стратегиите за подпомагане, прилагани от нашите основни търговски партньори, за да се гарантират равни условия за конкуренция спрямо останалата част от света⁽⁴⁾.

3.3 *Нарастване на отговорностите на държавите членки в прилагането на правилата относно държавните помощи*

3.3.1 ЕИСК си дава сметка, че съсредоточаването на контрола от страна на Комисията върху най-проблемните дела би се основавало по-специално на разширяване на мерките за помощи, освободени от задължението за уведомяване. Това неизбежно би довело до поемане на повече отговорности от държавите

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁽³⁾ ОВ С 65, 17.3.2006 г., параграф 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf.

⁽¹⁾ ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1.

членки. ЕИСК отбелязва при все това, че за целта би било необходимо да се вземат предвид особеностите на правото в областта на държавните помощи. В действителност държавата и по-общо държавните и публичните органи, които имат право да предоставят помощите, са в известен смисъл „съдия и подсъден“.

3.3.2 Нарастване на отговорностите на държавите членки в областта на контрола на помощите би могло да доведе до субективно прилагане на правилата от държавите членки, до нелоялни действия от страна на държавите със завръщането на известен икономически патриотизъм, който би създал в крайна сметка повече правна несигурност за предприятията.

3.3.3 Могат да бъдат разработени редица възможности за ограничаване на този вид риск до минимум:

— повече прозрачност чрез задължение за докладване от страна на държавите членки. Би могло да се въведе публикуването на синтезиран годишен доклад, достъпен на сайта на Комисията, относно прилагането на Регламента de minimis и Общия регламент за групово освобождаване;

— от финансова гледна точка рискът, свързан с незаконността/ несъвместимостта, е единствено за сметка на получателя на помощта, принуден да върне съответната сума заедно с лихвите. Поради това финансовата отговорност за държавите членки би могла да бъде увеличена, например чрез налагане на глоба за „публичната власт“, отпуснала въпросната помощ;

— би могло да се предвиди създаването на независими национални агенции, натоварени с политиката в областта на държавните помощи. Те биха могли да бъдат „орган за контакт“ както за Комисията, така и за предприятията;

— Комисията би трябвало да извършва по-ефективен последващ контрол и да насърчава активно най-добрите практики.

3.4 Опростяване и прозрачност на процедурите

3.4.1 Комисията и държавите членки показаха възможностите си да предприемат действия с оглед на икономическата и финансова криза между 2008 и 2011 г., като приеха пакет от конкретни текстове⁽⁵⁾. Благодарение по-конкретно на нараналото сътрудничество от страна на държавите членки и силна мобилизация на службите на Комисията беше възможно вземането на решения в кратки срокове за задоволство на държавите и предприятията.

⁽⁵⁾ Вж. Временните правила за държавните помощи, приети в отговор на финансовата и икономическата криза.

3.4.2 При все това в общ план процедурите продължават да бъдат прекалено дълги и сложни за заинтересованите страни. Ето защо ЕИСК подкрепя волята на Комисията да се справи с дължината на сроковете за обработване на досиетата, като подобри административните практики и като изисква отговорността на държавите членки, за да се гарантира прозрачност и ефикасност. Важно е тези срокове да следват доколкото е възможно ритъма на икономическите дела.

3.4.3 В този смисъл „опростената процедура“ за обработването на някои видове помощи⁽⁶⁾ би могла да бъде разширена, като същевременно продължи да бъде контролирана. В съответствие с тази процедура Комисията се ограничава до това да провери дали мерките за подпомагане съответстват на съществуващите разпоредби и практики.

3.5 По-добро прилагане на правото („better enforcement“)

3.5.1 Ефективното прилагане на правото в областта на държавните помощи е от съществено значение. При все това ЕИСК констатира, че често националните правораздавателни системи не са в състояние да осигурят ефикасно прилагане на правото в областта на държавните помощи, по-конкретно, за да гарантират правата на предприятия жертви на предприемането на незаконни мерки за подпомагане на конкурентни организации. Могат да бъдат посочени редица причини, сред които недостатъчното владение от магистратите на европейското конкурентно право и процедурните задължения, присъщи за всяка жалба.

3.5.2 Следва да се намерят решения, позволяващи по-ефективно прилагане на практика на правото в областта на държавните помощи. Предприятията и националните правораздавателни органи би трябвало да разполагат с по-ефективни механизми и процедури.

4. Специални забележки

4.1 Уточняване на понятието „пазарна неефективност“

4.1.1 ЕИСК одобрява целта, състояща се в одобряване само на мерките за подпомагане, които (i) допринасят за подкрепа на растежа, като се опитват да отстранят дадена пазарна неефективност (предоставянето на държавна помощ трябва на практика не да заменя, а да допълва даден частен разход) и (ii) имат стимулиращ ефект, иначе казано, които стимулират бенефициера да предприеме дейности, от които би се отказал в отсъствието на подпомагане.

4.1.2 В тази връзка понятието „пазарна неефективност“ трябва задължително да бъде уточнено и илюстрирано с примери от различни области, въз основа по-конкретно на съществуващата европейска практика, за да се помогне на публичните власти и на предприятията да възприемат това понятие по един и същи начин и да го интегрират на етапа на разработване на мерките за подпомагане.

⁽⁶⁾ ОВ С 136, 16.6.2009 г., стр. 3.

4.2 Задълбочаване и актуализиране на международните съпоставки в областта на държавните помощи

4.2.1 В параграфи 16 и 17 от Съобщението се споменава политиката в областта на конкуренцията, провеждана от трети страни. Комисията вади заключение, че ЕС разполага с по-прозрачна рамка, която същевременно дава възможност за постигане на съпоставими равнищата на подпомагане. Това твърдение се основава на сравнително проучване, проведено от СТО през 2006 г. ЕИСК приканва Комисията да поиска от СТО да проведе по-скорошно проучване, защото в светлината на кризата редица държави членки на СТО извън ЕС прибегнаха до масови субсидии, по-конкретно в секторите на производството. Ето защо е препоръчително бъдещата политика в областта на конкуренцията, която ще се прилага от 2013 г., да се основава на актуално и точно виждане за положението например в САЩ, Китай, Индия и Бразилия (включително помощите, предоставяни от федералните власти) в контекста на икономическа конкуренция, изострена от световната криза.

4.2.2 Прилагането на правилата за държавните помощи трябва да доведе до увеличаване на конкурентоспособността на предприятията на вътрешния и на международния пазар. Европейските предприятия са изправени пред конкуренцията на дружества, установени в трети страни, чието законодателство понякога не предвижда никакви ограничения в областта на държавните помощи. Това положение може да доведе до сериозно нарушаване на конкуренцията в ущърб на европейските предприятия, както посочва Комисията в Съобщението⁽⁷⁾.

4.2.3 В границите на правомощията си Комисията провежда инициативи с цел установяване на равни условия на конкуренция в световен мащаб, в чиято основа да бъде понятието лоялност. Всяка реформа на правото в областта на държавните помощи трябва да бъде съгласувана с действията на Комисията по отношение на инструментите на търговската политика (правила на СТО, двустранни споразумения за свободна търговия).

4.3 Преразглеждане на доктрината в областта на експортните субсидии

4.3.1 В предложението за Регламент за създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и за малките и

средните предприятия (2014-2020 г.) (COM(2011) 834 final) Комисията признава необходимостта от подпомагане на МСП да осъществяват износ в рамките на ЕС и в целия свят, за да се намерят възможности за растеж. Предвидено е предоставянето на подкрепа и поддържащи услуги за МСП, които перспективи за растеж чрез мрежата Enterprise Europe.

4.3.2 В същото време доктрината на Комисията се явява прекалено рестриктивна, защото например за участието на МСП в панаири и изложения са поставени редица кумулативни условия в член 27 от Регламент № 800/2008 от 6 август 2008 г.: помощите трябва да са в размер на максимум 50 % от приемливите разходи, да бъдат предоставени на МПС, определени като такива в ЕС, и единствено за първо участие на панаир или изложение.

4.3.3 Критерият за първо участие е неадаптиран спрямо стратегията за развитие в международен план, която включва присъствието на дадено предприятие на един и същи пазар поне в продължение на три години преди да може да определи стратегията си за развитие (агент, установяване, дистрибуция). Затова ЕИСК предлага критерият за „първо участие“ в член 27, параграф 3 да се замени с критерия „участие на един панаир и изложение в рамките на три последователни години“, като се запазят останалите два критерия.

4.4 Държавните помощи в подкрепа на устойчив и приобщаващ растеж

4.4.1 ЕС трябва да гарантира, че държавните помощи стимулират иновациите, включително в социалната област, с помощите за социални иновации, вече признати в „Съюза за иновации“, използването на „зелени“ технологии и развитието на човешкия капитал в рамките на модел за устойчиво развитие. ЕИСК приветства постепенното признаване на помощите за социални иновации като помощи, съвместими с общия пазар⁽⁸⁾ и заявява желанието си в бъдеще тази тенденция да се задълбочи в рамките на процеса на модернизиране на държавните помощи.

4.4.2 ЕИСК подкрепя и държавните помощи, предназначени за научноизследователска и развойна дейност, която включва разработването, реализацията и пускането на пазара на продукти, програми и услуги, достъпни за уязвимите групи (по-конкретно хората с увреждания)⁽⁹⁾.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Вж. параграф 17 от Съобщението.

⁽⁸⁾ COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; ОВ L 7, 11.1.2012 г., стр. 3.

⁽⁹⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска програма за потребителите — насърчаване на доверието и растежа“

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Докладчик: **г-жа MADER**

Администратор: **г-жа DOROTA ZAPATKA**

На 22 май 2012 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, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска програма за потребителите — насърчаване на доверието и растежа“

COM(2012) 225 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 На 22 май 2012 г. Европейската комисия прие европейската програма за потребителите. Този документ определя стратегическата рамка по отношение на политиката за потребителите посредством четири ключови цели: повишаване на безопасността за потребителите, повишаване на знанията, подобряване на мерките за прилагане на правата и предоставяне на средства за правна защита, съобразяване на правата и основните политики с икономическите и обществените промени. Програмата се вписва в рамките на стратегията „Европа 2020“.

1.2 ЕИСК споделя анализа на Комисията относно първостепенната роля на потребителите, като решаващ фактор за растежа, и относно необходимостта да се отчита контекстът, в който те се променят.

1.3 ЕИСК подкрепя определените в програмата цели, но си задава въпрос за връзката между нея и програмата „Потребители“, както и за адекватността на средствата, които ще бъдат отделени за нея, според него явно недостатъчни по отношение на заявената амбиция.

1.4 ЕИСК припомня, че при изготвянето и прилагането на общностните политики трябва да бъдат отчитани интересите на потребителите. Комитетът приветства факта, че с програмата за потребителите Европейската комисия предлага повечето инициативи на ЕС относно политиката за европейските потребители, които преди бяха разпръснати, да бъдат събрани в един текст. Тази програма е важна стъпка, с която се подчертава значението, отдавано на потребностите и очакванията на потребителите при изготвянето на политиките на ЕС.

1.5 ЕИСК приветства факта, че се признава важната роля на сдруженията на потребителите, на които следва да бъдат предоставени средства, съответстващи на възложените им задачи.

Комитетът приветства по-специално факта, че в програмата Европейската комисия заявява своето намерение да си сътрудничи с националните правителства, за да се гарантира по-добро признаване на ролята на тези сдружения.

1.6 ЕИСК придава особено значение на загрижеността за уязвимите хора, по-специално в настоящия икономически и социален контекст. Поради това Комитетът подкрепя предвидените в програмата инициативи за финансовото приобщаване и за достъпа до основните услуги.

1.7 ЕИСК подчертава, че отдава голямо значение на всички действия, свързани с устойчивото развитие. Споделя загрижеността на Комисията относно управлението на енергията и отчитането на екопроектирането. Освен това ЕИСК подчертава, че е нужно да се използват ефикасни мерки, за да се повишат етичните и екологични стандарти за производството и разпространението на стоки, по-специално онези, които се внасят от трети държави.

1.8 ЕИСК счита, че повишаването на безопасността на храните е от съществено значение, за да се гарантира безопасността на продуктите от мястото на производство до мястото на потребление и ще даде възможност за честна и лоялна конкуренция. Мерките, които следва да бъдат взети, ще допринесат и за възстановяване на доверието на потребителите, което беше разклатено от различни здравни кризи.

1.9 Комитетът приветства всички инициативи, които дават възможност на потребителите да се възползват от информация, пригодена към техните потребности. Комитетът обаче припомня, че повишаването на осведомеността на потребителите не може да доведе до освобождаване на търговците от задълженията им.

1.10 ЕИСК подкрепя инициативите, насочени към прилагане на потребителското право, към развиването му и въвеждането на ефикасни средства за правна защита. В това отношение Комитетът припомня, че системите за алтернативно решаване на спорове трябва да бъдат независими по отношение на страните в споровете. И накрая, както е подчертавал в различни становища, Комитетът одобрява въвеждането на инструменти за колективна защита и счита, че създаването на инструмент с европейски обхват повече не може да се отлага.

2. Обобщение на предложението на Комисията

2.1 На 22 май 2012 г. Европейската комисия прие европейската програма за потребителите. В този документ се определя стратегическата рамка по отношение на политиката за потребителите за следващите години. Той се вписва в рамките на стратегията „Европа 2020“ и допълва други инициативи в това число тази, която се отнася за програмата „Потребители“ за периода 2014 - 2020 г.

2.2 Комисията е водена от желанието да постави петстотинте милиона европейски потребители, чиито разходи представляват 56 % от БВП на Европейския съюз, в центъра на единния пазар като ключови участници в растежа, като се има предвид, че „насърчаването на това търсене може да има основна роля за излизането на ЕС от кризата“.

2.3 За да се постигне тази цел и се повиши доверието на потребителите, програмата е организирана около четири цели:

2.3.1 Повишаване на безопасността на потребителите

За да отговори на предизвикателствата, свързани с пускането на пазара на продукти и услуги независимо от мястото им на производство, Комисията има желание да подобри регулаторната рамка за безопасността им и да укрепи рамката за пазарен надзор, като при източника се извършват проверки в сферата на безопасността и съответствието на продуктите.

Тя подчертава необходимостта от повишаване на безопасността по хранителната верига.

За осъществяването на тези цели тя ще насърчава държавите членки да активизират сътрудничеството си.

2.3.2 Повишаване на знанията

Комисията счита, че потребителите трябва да получават ясна, достоверна и съпоставима информация, както и инструменти, необходими за разбиране на техните права. Поради това тя смята, че е необходимо да се повишат знанията на потребителите и осведомеността им относно техните права и интереси. Комисията е на мнение, че търговците също трябва да работят за повишаване на осведомеността и ще предприеме необходимите инициативи в рамките на тяхната социална отговорност. Комисията признава важната роля, която трябва да играят сдруженията на потребителите, като разпространяват тези знания, но и като представляват и защитават потребителите.

2.3.3 Подобряване на предприетите мерки за прилагане на правата и предоставяне на средства за правна защита.

Комисията възнамерява да прилага на практика потребителското право и да предостави на потребителите ефективни средства за решаване на споровете. Тя възнамерява да подобри съществуващите механизми за решаване на трансграничните спорове, независимо от маркетинговия подход и да засили сътрудничеството с третите държави и големите международни организации.

2.3.4 Съобразяване на правата и основните политики с икономическите и обществените промени.

Комисията счита, че нейните предложения следва да се адаптират към промените на потребителското поведение и по-специално към цифровата ера. Тя подчертава необходимостта в тях да се вземат под внимание потребностите на уязвимите потребители и счита, че трябва да се улесни техният избор в полза на устойчива икономика.

2.4 Определените в програмата цели се отнасят главно до пет сектора: цифрови услуги, финансови услуги, храни, енергетика, пътнически услуги и транспорт.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК одобрява анализа на Комисията относно първостепенната роля на потребителите, като основен фактор за растежа, относно предизвикателствата през следващите години и абсолютната необходимост да се отчитат условията, в които живеем. Кризата влияе отрицателно върху покупателната способност на потребителите. От друга страна, потребителското поведение се променя. То изисква повече технически знания и понякога струва скъпо.

3.2 Въпреки солидната база от правила на Съюза продължават да съществуват някои трудности, свързани с прилагането им: неадекватност на предоставяните на потребителите средства, за да упражняват правата си, докато броят на жалбите непрекъснато се увеличава и липсва надеждна информация за потребителите, а от друга страна съществува изключително богата информация под различни форми.

3.3 Освен изложените в програмата принципни твърдения, които могат да получат само одобрение, ЕИСК си задава въпроса как тази програма ще бъде координирана с програмата „Потребители“ и по какъв начин ще бъде приложена политиката.

3.4 Във връзка с това в становището си от 28 март 2012 г. ⁽¹⁾ ЕИСК подчерта липсата на средства за политиката за потребителите и изрази безпокойство относно способността да се осъществи една амбициозна програма, докато предоставяните бюджетни средства явно се разминават със заявената амбиция.

⁽¹⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 89.

3.5 Комисията представи подробен списък с инициативи, които ще бъдат предприети, за да бъдат постигнати целите на програмата. Важното обаче е тези инициативи да бъдат с добро качество и да са приложими, за да предлагат необходимата ефективност, за да гарантират реално високо равнище на защита на потребителя. Едва след като бъдат приети и приложени от държавите членки и от другите заинтересовани страни, мерките по програмата ще окажат своето въздействие върху потребителите.

3.6 В този контекст ЕИСК констатира, че липсва прозрачен и ефективен процес на оценяване на прилагането и на резултатите от тази програма. ЕИСК призовава Европейската комисия да добави критерии за оценка и качествени показатели, за да бъде оценяван годишният напредък и на всеки осемнадесет месеца да публикува доклад за изпълнението на програмата.

3.7 Програмата показва много широкото поле, обхванато от политиката за потребителите, което потвърждава вече подчертаната от ЕИСК необходимост при изготвянето и прилагането на всички общностни политики да се отчитат интересите на потребителите. ЕИСК обаче изразява учудване, че програмата не включва елементите за защита на потребителите в медицинската област: фармацевтични продукти и медицински изделия, докато в някои държави членки във връзка с тези продукти се вдигна много шум заради вредите, причинени на потребителите и пациентите. ЕИСК счита, че една цялостна политика на защита на потребителите следва също така да е насочена и към медицинската и фармацевтичната област по отношение на безопасността, информацията и прилагането на правата на потребителите.

3.8 ЕИСК отбелязва със задоволство, че Комисията изразява желание търговците да се присъединят към прилаганите политики за защита на потребителите. Именно в този контекст спешно трябва да се проведе обучение на предприятията във връзка с правата на потребителите. Мрежи от организации на предприятия, които имат отношение към такива дейности, се насърчават, с подкрепата на Европейската комисия, да предоставят възможно най-бързо модули за обучение, предназначени специално за МСП.

3.9 ЕИСК призовава Европейската комисия в прилагането на програмата да бъдат включени заинтересованите страни и да се укрепи сътрудничеството, по-специално с потребителските организации, за да се гарантира подходящо участие в изготвянето на свързаните с тях политики.

4. Специфични бележки

4.1 Относно безопасността

4.1.1 ЕИСК категорично подкрепя преразглеждането на законодателната рамка относно безопасността на продуктите, за да се гарантират на потребителите сигурни продукти и услуги.

4.1.2 Комитетът счита, че въвеждането на правила за контрол, на съвременни и единни практики и на методи за сътрудничество, в това число с компетентните власти по местата на

производство, ще даде възможност за по-добър надзор на пазара, за да се създаде лоялна конкуренция, която ще бъде от полза за всички предприятия и за потребителите. Освен това ЕИСК си задава въпроса за мястото и средствата, предоставени на стандартизацията.

4.1.3 ЕИСК счита, че повишаването на безопасността е от съществено значение за възстановяване на доверието на потребителите, което беше разклатено от различни здравни кризи. За тази цел подобряването на мерките за прилагане на закона и координацията между държавите членки са от съществено значение.

4.2 Относно информацията

4.2.1 ЕИСК споделя становището на Комисията относно несъответствието между прекомерно богатата налична информация и потребностите на потребителите. Комитетът подкрепя необходимостта потребителите да разполагат с достоверна, ясна и съпоставима информация, която следва да е достъпна не само по електронен път, но и чрез други медии.

4.2.2 ЕИСК приветства факта, че се признава ролята на потребителските организации и припомня, че тя трябва да се реализира чрез предоставяне на средства, както от европейските, така и от националните власти, които да съответстват на поставените цели, по-специално тестване на продуктите и услугите, предлагани на потребителя.

4.2.3 Комитетът одобрява взетите мерки за разпространяване на информацията за потребителите, тъй като тя е важна и оказва реално въздействие.

4.2.4 Комитетът подкрепя всички инициативи, свързани с образованието на потребителите и подчертава по-специално, че е необходимо потребителите не само да бъдат информирани, но и да се повишават техните знания, което трябва да започне в училище, например по отношение на уменията в областта на цифровите технологии и финансите. Те следва да се впишат във времето, като се има предвид, че това образование в никакъв случай не може да замести информацията, която трябва да бъде предоставяна от търговците.

4.3 Относно прилагането на законодателството и средствата за правна защита

4.3.1 ЕИСК отбелязва решението на Комисията за прилагане на потребителското право, което отговаря на голямо очакване, тъй като натрупването на текстове не е правилното решение за високо равнище на защита на потребителите.

4.3.2 Комитетът подкрепя съществуването на европейски мрежи, тъй като най-старата от тях, Европейската съдебна мрежа, е създадена през 2001 г. За да се гарантира ефективността им, ЕИСК призовава редовно да се извършват оценки на тези мрежи, с цел от тях да бъдат извлечени необходимите поуки.

4.3.3 ЕИСК подкрепя всички инициативи, които дават възможност за по-добро познаване на съществуващото законодателство в Европейския съюз.

4.3.4 Комитетът подкрепя инициативите за саморегулиране и съвместно регулиране, като например публикуването на насоки, при условие че подобни инициативи действително съответстват на целите на държавната политика. Освен това редовният контрол и оценките на тези инициативи трябва да гарантират, че ако тези цели не се изпълняват, може да бъдат заменени със задължителни мерки.

4.3.5 ЕИСК подкрепя действията на Комисията за улесняване на алтернативното решаване на спорове, при условие че системите, както Комитетът подчерта в своето становище ⁽²⁾, са преди всичко независими и безпристрастни по отношение на страните в споровете и не изключват правната защита.

4.3.6 ЕИСК призовава Европейската комисия да насърчава ефикасни мерки за улесняване на електронните търговски сделки, комбинирани със системите за RLL. Освен това приветства планираното създаване на платформа на заинтересованите страни за разискване на европейски „trustmark“ за уебсайтовете.

4.3.7 По отношение на инструментите за колективна защита ЕИСК изразява съжаление, че в предложението се загатва само бегло за възможността да бъде въведен подобен инструмент за прилагане на правата на потребителите и счита, че с оглед на настоящата ситуация в някои държави, както и при трансграничните спорове, след всички проведени консултации, няма повече време за отлагане и те трябва да бъдат въведени бързо.

4.4 Относно съобразяването на правата и политиките с икономическите и обществените промени

4.4.1 ЕИСК подчертава, че Комисията възнамерява да даде ход на проекта за регламент относно европейско право за продажбите, с който се въвежда факултативен набор от правила, въпреки възраженията на почти всички потребителски организации и на някои предприятия. Комитетът припомня своята позиция ⁽³⁾ по отношение на факта, че това предложение е нецелесъобразно спрямо някои преследвани цели, по-конкретно по-високо равнище на защита на потребителите. ЕИСК подчертава нуждата от развитие на европейското право за потребителите.

4.4.2 Цифрови услуги

Комитетът подкрепя различните предложения, направени в областта на цифровите услуги и с оглед на развитието на технологиите. Той отбелязва, че Комисията ще работи, за да гарантира на потребителите в тази сфера едно и също равнище на защита, инициатива, която е необходима за подпомагане на нейното развитие.

⁽²⁾ ОВ С 286, 17.11.2005 г., стр. 1.

⁽³⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 75.

4.4.3 Финансови услуги

4.4.3.1 ЕИСК отбелязва, че Комисията е решила да засили своята бдителност по отношение на финансовите услуги, предлагани на потребителите и по-специално на най-уязвимите от тях. Комитетът подкрепя този подход, който трябва да даде възможност за повече прозрачност и съпоставимост на офертите и ценообразуването.

4.4.3.2 Комитетът държи да припомни, че обръща особено внимание на всички компоненти на финансовото приобщаване.

4.4.4 Храни

4.4.4.1 Комитетът одобрява безрезервно приемането на регламенти за информацията относно храните и хранителните претенции поради причини, свързани с общественото здраве, към които потребителите са много чувствителни.

4.4.4.2 Неотдавнашните проблеми в някои държави членки, свързани с незаконното разпространение на алкохолни напитки, отново показват важността на надзора и контрола на пазара.

4.4.4.3 ЕИСК одобрява идеята за действия, насочени към различни звена в хранителната верига, за да се избегне разхишението на храни.

4.4.5 Енергетика

4.4.5.1 Комитетът обръща особено внимание на същественото значение на енергетиката за всички потребители и по-специално за най-уязвимите от тях, които трябва да могат да ползват тази услуга при приемливи условия.

4.4.5.2 ЕИСК насърчава инициативите, с които се цели контрол на потреблението на енергия, който се извършва рядко и с оглед на влиянието му върху бюджета на домакинствата. Комитетът обръща внимание върху необходимостта от оценка на техниките, предоставени на потребителите, така че те да са реално иновативни и продуктивни.

4.4.6 Пътнически услуги и транспорт

4.4.6.1 ЕИСК счита, че е важно в програмата да бъде включен въпросът както за въздушния, така и за обществения транспорт. Комитетът споделя безпокойството на Комисията относно подобряването на правата на пътниците, които следва да бъдат адаптирани към офертите на компаниите и туроператорите. ЕИСК подчертава, че по-специално в областта на въздушния транспорт предвиденото преразглеждане на европейското право и съответните действия, предвидени в Акта за единния пазар ⁽⁴⁾, трябва да увеличат правата на пътниците и да се насочат към намаляване на нелоялните договори и търговски практики.

4.4.6.2 ЕИСК подчертава, че е неотложно приемането на мерки за защита на пътниците, блокирани поради фалит на авиокомпания, тъй като този проблем не е застъпен в програмата за потребителите.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Комитетът подкрепя идеята за развитие на стратегия за „чисти“ коли, за да се води борба с емисиите на CO₂.

4.4.7 Продукти, съобразени с устойчивото развитие

4.4.7.1 ЕИСК няколкократно е подчертавал ключовото значение на устойчивото развитие за бъдещето на Европа. Поради това Комитетът подкрепя дадените от Комисията насоки за увеличаване на дълготрайността на продуктите и за насърчаване на екопроектирането за всички продукти.

4.4.7.2 ЕИСК приветства постоянните усилия на Европейската комисия за насърчаване на политиките в областта на корпоративната социална отговорност (КСО), но отбелязва, че са необходими по-строги мерки, за да се гарантира прозрачността и отговорността за по-високи етични и екологични стандарти за производство и дистрибуция на стоки, по-специално онези от трети държави. Следва да бъдат въведени задължителни мерки по отношение на трети държави, за да се гарантира, че този вид стоки съответства на европейските стандарти, като например задължението да се представя писмено доказателство, удостоверяващо съответствието на стоката на международните стандарти на труда.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет“ относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за инвестиционни продукти“

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Докладчик: г-н IOZIA

На 10 септември 2012 г. Европейският парламент, и на 11 септември 2012 г. Съветът, 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 регламент на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за инвестиционни продукти“

COM(2012) 352 final — 2012/0169(COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства представеното от Европейската комисия предложение за регламент и счита, че то е в съответствие с поетите ангажименти за запълване на законодателната празнота в ЕС в областта на защитата на инвеститорите на дребно.

1.2 ЕИСК подчертава важността на този законодателен акт, който за първи път регламентира всички видове сложни финансови продукти и дава възможност те да бъдат съставими, независимо от това кои са създателите – банки, застрахователни компании или инвестиционни дружества, и оценява положението от Комисията усилия да се търсят балансираните решения, които да могат да бъдат прилагани едновременно от всички.

1.3 В предишни свои становища ЕИСК препоръчва да се приемат еднакви, ясни, разбираеми и съпоставими изисквания и поради това оценява положително регламента, като се надява, че ще бъдат взети под внимание забележките, направени в настоящото становище, така че регламентът да стане по-ясен, да влезе незабавно в сила и да бъде приложим.

1.4 Независимо от изобилието от разпоредби, създадени през последните три години, ЕИСК отбелязва, че все още не са постигнати двете основни цели: пазар, който да възстанови своя цялостен профил, един действително интегриран и отворен за всички участници пазар. За съжаление, финансовите скандали показваха, че все още липсват категорични и решителни действия от страна на националните надзорни органи, за да се попречи по конкретен начин на нови действия, които причиняват огромни загуби на спестителите, както в случая с манипулирането на ставките LIBOR. Пречките за окончателното изграждане на вътрешния пазар продължават да съществуват, тъй като държавите се стремят да запазят привилегированите

позиции на своите водещи национални компании. Не е постигнат значителен напредък по отношение на ипотечните кредити, съпоставимостта и прозрачността на разходите по текущите сметки и основните услуги, съдържанието на основните продукти, достъпа до банковите услуги за някои групи в неблагоприятно положение, колективните действия, признаването на правото на сдруженията на ползвателите и потребителите да действат, защитата на трансграничните договори, хармонизираните процедури за разрешаване на конфликти. Необходимо е обаче да се подчертае, че Комисията работи за запълване на съществуващите законодателни празноти.

1.5 ЕИСК отбелязва, че нищо не е предвидено по отношение на възможността за налагане на санкции на създателите от трети държави, срещу които е трудно да се предприемат действия, когато не спазват европейското законодателство. Комитетът препоръчва в такива случаи посредниците да поемат разходите и отговорността за евентуални нарушения на регламента. Освен това следва да се предложи на третите държави, в които се намират главните финансови центрове, да приемат аналогични правила и да ги включат в рамките на водещите насоки, изготвени от Съвета за финансова стабилност (FSB).

1.6 Въпреки че разбира аргументите на Комисията относно едновременното съществуване на Основни информационни документи (ОИД) и на Основна информация за инвеститорите (ОИИ), предвидени в Директива 2009/65/ЕО и включени в Регламент № 583/2010 на Комисията от 1 юли 2010 г., ЕИСК счита, че е необходимо да се изтегли напред оценката относно възможността да се запазят два различни документа за финансови инвестиции и препоръчва Комисията „в рамките на две години“ от влизането в сила на регламента за инвестиционните продукти, да може да предложи обединяване на двата различни модела, като уеднакви изискванията за ПКИПЦК с тези за ОИД.

1.7 ЕИСК не споделя избора на Комисията да се използват делегирани актове за съществените компоненти на регламента, които би трябвало да станат незабавно задължителни след приемането на регламента. По-специално съдържанието на член 8, параграф 2 препраща към делегираните актове и включва детайлите на представянето и съдържанието на всеки от елементите, на ключовата информация в документите, на евентуалното допълнително съдържание и на общия модел: на практика 90 % от правилата. Делегирането, съгласно член 10, параграф 2, се отнася за съдържанието и условията за преразглеждане на информацията и възможните изменения. И накрая, делегирането, съгласно член 12, параграф 4, се отнася за реда за изпълняване на изискването за своевременно предоставяне на документа и метода и срока за предоставяне на документа.

1.8 ЕИСК настоятелно препоръчва да се преразгледат тези предложения и формулировките, които могат да създадат объркване или неопределеност, като например „своевременно“ и „ще изложи на сериозен риск“, и призовава Комисията да посочи по-ясно процедурите, които трябва да се приемат в случай на извършени нарушения в няколко държави членки, да определи оправомощените да налагат санкции органи, които за други случаи се определят от Европейския надзорен орган.

1.9 ЕИСК счита, че е необходимо да се хармонизира предложението в член 15 относно алтернативните инструменти за решаване на спорове, с решенията в областта на преразглеждането на предложението за Директива за АРС [СОМ (2011) 793 final] и за създаването чрез регламент на система за онлайн решаване на потребителски спорове [СОМ(2011) 794 final], относно които ЕИСК изготви становище⁽¹⁾. Комисията следва изрично да посочи възможността за предприемане на колективни или групови действия срещу неправилно поведение, като ги включи в член 11.

1.10 ЕИСК предлага в текста на регламента да се включи препратка към правото на отказ на купувачите на финансови продукти от разстояние, предвидени от Директивата за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ) и от съществуващото законодателство.

1.11 ЕИСК счита, че е полезно обсъждането на възможността за включване в един единствен портал на ОИД на финансовите продукти. Това би улеснило съпоставимостта между различните продукти и би подобрило прозрачността на пазара.

1.12 ЕИСК не подкрепя предложените дерогации относно предоставянето на ОИД; Комитетът счита обаче, че е необходимо да се премахне предвидената дерогация за дистанционните продажби и да се помисли много сериозно за другите. Преди да направи покупка по телефона, клиентът на банката или на застрахователното дружество трябва да получи навреме ОИД.

1.13 ЕИСК счита, че в списъка със съдържанието на ОИД е необходимо да се включи и реалната цена за крайния потребител.

2. Обобщение на предложението

2.1 Настоящото предложение се отнася до подобряване на прозрачността на инвестиционния пазар за инвеститорите на дребно. Понастоящем не съществуват ясни правила, които да определят изискванията за информация и инвеститорите нямат възможност да разберат напълно на какви рискове са изложени техните инвестиции.

2.2 При липсата на подходяща, достъпна и разбираема информация, инвеститорите на дребно могат да плащат необосновано високи цени, неподходящи за техния рисков профил, или да пропуснат други възможности за инвестиране.

2.3 Една единна, опростена и стандартизирана информационна система би гарантирала, че подобна информация е сравнима и разбираема, като увеличи прозрачността на пазара и неговата ефективност.

2.4 За да се запълни тази празнота и въз основа на вече натрупания опит чрез документа „Основна информация за инвеститорите“ за ПКИПЦК (ОИИ-ПКИПЦК), Комисията предлага да се приеме документ, който да съдържа кратка, сравнима и стандартизирана информация, съставен от създателя на инвестиционни продукти.

2.5 Настоящият регламент следва да се прилага за всички сложни продукти, независимо от формата или структурата им, които са създадени от сектора на финансовите услуги за да предложат инвестиционни възможности на инвеститорите на дребно, когато предложената на инвеститора възвръщаемост има експозиция към резултатите на един или повече активи или референтни стойности, различни от даден лихвен процент.

2.6 ОИД следва да бъде съставен съгласно указанията в регламента и Комисията може, чрез приемане на делегирани актове, да предвиди въвеждане на допълнителни уточнения и информация. Неспазването на разпоредбите или неизпълнението на изискванията налага на създателя задължението да компенсира щетите, причинени на инвеститора на дребно.

2.7 Регламентът съдържа процедурите за подаване на жалби, за обезщетения и за активно сътрудничество без забавяне между компетентните власти. Държавите членки ще определят административни санкции и мерки, които да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

⁽¹⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 93 и ОВ С 181, 21.6.2012 г. стр. 99.

2.8 Преходните и заключителни разпоредби предвиждат също така да се запазят непроменени разпоредбите, свързани с ОИД за ПКИПЦК, пет години след влизане в сила на настоящия регламент. Предложеният регламент ще бъде преразгледан четири години след влизането му в сила и във връзка с това ще се вземе решение дали да бъдат запазени разпоредбите на Директива 2009/65/ЕО⁽²⁾, която разглежда именно задълженията на ПКИПЦК за предоставяне на информация.

3. Общи бележки

3.1 От януари 2008 г. в становище относно „Зелена книга за финансовите услуги на дребно на единния пазар“⁽³⁾ ЕИСК призовава за мерки за да се гарантира, че информацията която следва да се предоставя на инвеститорите на дребно, е ясна, изчерпателна, съществена и прозрачна, особено за пакети от продукти и структурирани продукти.

3.2 Приемането на подходящи мерки за значително намаляване на асиметричността на информацията между създатели на финансови продукти и инвеститори на дребно е едно от необходимите условия за създаване на единен финансов пазар, в който да се движи ясна, точна, достъпна и сравнима информация. Предложението на Комисията е в правилна посока.

3.3 Възможният регулаторен арбитраж между по-облекчените разпоредби, свързани с по-малко разходи и други, които са с по-препоръчителен характер, представлява нарушаване на пазарните правила, създаващо пречки за реализирането на истински, прозрачен и ефективен единен финансов пазар.

3.3.1 Приемането на общностен стандартизиран информационен модел е необходим за улесняване на развитието на интегриран трансграничен пазар. Съществуващите законодателни различия в отделните държави създават неоправдано конкурентно предимство за предприятията, работещи в държави, които не предвиждат никакви задължения и които спокойно могат да предлагат продукти, които биха могли да съдържат големи скрити потенциални рискове.

3.4 Поради тези причини от общ характер ЕИСК подкрепя както позоваването на член 114 от ДФЕС, така и избора да се приеме регламент. ЕИСК няколкократно е изразявал положителната си оценка за този инструмент като по-добра възможност за структуриране на регулирането във финансовата област, за да се избегнат явления като *gold-plating* (свърхурегулиране) и *cherry picking* (селективно избиране), типични при транспонирането на директивите, свързани с финансовите дейности. Прилагането на член 5 от Договора за Европейския съюз за принципите на субсидиарност и на пропорционалност изглежда оправдано и обосновано.

3.5 Би следвало да се предоставя информация относно възможните печалби, която да включва евентуалните такси и комисиони, свързани с продукта. Ако финансовият продукт се

базира на различни валути, следва да се вземе под внимание рискът при обмен и да се пресметне историята на продукта и на официалната валута, в която той е изразен. Информацията за продукта би трябвало да включва цената в оригиналната деноминация и във валутата на държавата, където е закупен продукта. Това може значително да улесни разбираемостта и съпоставимостта за инвеститорите на дребно.

3.6 ЕИСК счита, че е необходимо да се засили контролната дейност от страна на компетентните власти както на национално, така и на европейско равнище. Комитетът е сериозно обезпокоен във връзка с изложените от Комисията съображения относно факта, че европейските власти нямат нужда от никакво укрепване, свързано с отредената им от настоящия регламент роля. Растящите отговорности, които са им възложени, не са съпроводени от подходяща оценка на наличните ресурси. Например, за да се справя със значителен брой отговорности, към 9 октомври 2012 г. ЕБО разполагаше с общо 84 души. Прибавянето на отговорности без да се отчита постоянното състояние на криза, в което се намират властите, може да бъде изтъквано като послание противоположно на онова, което се съдържа в разглежданото законодателство.

3.7 ЕИСК подчертава значението на разпоредбите относно информационните проспекти за инвеститорите в ПКИПЦК. В Европа пазарът получи важен стимул и прозрачността на информационните инструменти (ОИИ) спомогна за подобряване на функционирането на пазара. Изискванията, които се съдържат в ОИД, са по-съвременни и Комитетът призовава за бързо сближаване към единен модел.

3.8 ЕИСК изразява съжаление, че не е отбелязано въздействието, свързано с продуктите на третите държави, и призовава Комисията да обсъди необходимостта в регламента изрично да се включи такава разпоредба. За отговорни би следвало да бъдат считани посредниците на тези продукти, а не създателите.

3.8.1 Финансовата криза от 2007-2009 г. се характеризираше с пакети от „токсични“ продукти, създадени от големите американски финансови дружества. Така наречените „рискови ипотечни облигации“ се оказаха спекулативни, с много високо равнище на риск и трите големи агенции за кредитен рейтинг сгрешиха, оценявайки като надеждни тези ценни книжа. За да могат да се продават продукти, създадени в трети държави, е необходимо продавачите на дребно да поемат отговорността на съзателя на продукта, който не може да бъде задължен пряко от европейския регламент да „пакетира“ ОИД.

3.9 Фрагментираността на финансовия пазар е друг проблем, който настоящият регламент помага да бъде разрешен. Различните правила досега пречеха на процеса на истинска интеграция на националните пазари и трансграничния пазар отразява тази регулаторна разнородност, която води до повишаване на разходите, насърчава заобикалянето на по-строгите разпоредби и разпоредбите, насочени в по-голяма степен към защита на потребителя.

⁽²⁾ ОВ L 302, 17.11.2009 г., стр. 32.

⁽³⁾ ОВ С 151, 17.6 2008 г., стр. 1.

3.9.1 От съществено значение е да се подкрепят програмите за финансово образование на потребителите. В свое становище по собствена инициатива⁽⁴⁾ ЕИСК потвърждава: „Финансовото образование в крайна сметка е ключов аспект за запазване на доверието във финансовата система и за осъществяване на отговорно потребление на финансови продукти“.

3.10 ЕИСК препоръчва в оценките на въздействието да се вземат под внимание всички разпоредби, които се приемат, и съответните разходи, тъй като едно неоправдано свръхрегулиране може да причини неизмерими щети не само на финансовия сектор, но и на цялата икономика. Ако финансовият сектор бъде блокиран, това може да доведе до безпрецедентна криза, както показва случилото се наскоро в някои държави, което струваше стотици милиарди евро и доведе до тежка икономическа криза.

3.11 В предложението на Комисията продавачите са посочени само във връзка с тяхната отговорност и с методите за налагане на санкции. Не е казано нищо за необходимото обучение на персонала на предприятията, които продават финансови продукти, и за необходимостта да се ограничи силно връзката между продажба на дадени продукти и премии за служителите, които постигат най-добри резултати. Тъй като този аспект се разглежда в новата Директива за пазарите на финансови инструменти и е от съществено значение, ЕИСК предлага в регламента да се включи изрично позоваване на тази директива.

3.11.1 ЕИСК на няколко пъти е подчертавал, че една от основните причини за недискриминираните продажби на „токсични“, неподходящи или високорискови продукти без да се дава точна информация за тях, които причиниха огромни загуби на спестителите, беше неправилната политика, следвана от финансовите и банковите предприятия, да раздават на мениджърите астрономически бонуси, свързани с краткосрочни резултати.

3.11.2 За да се постигнат тези резултати, бяха използвани порочни практики, санкционирани днес от съдилищата, под формата на възстановявания в огромни размери, които някои банки и финансови предприятия са длъжни да направят на своите клиенти. Сред тях има дружества, чиито системи за възнаграждение се основават на продажбата на всяка цена на продукти с висока доходност за продавача, като за всеки продажбен пункт се задават определени количествени цели. Подобни търговски схеми може да са подходящи за колбасарници, но не и за банки, които използват средства, спестявани цял живот!

3.11.3 Независимо от всички предприети инициативи, трябва със съжаление да констатираме, че някои порочни практики продължават да съществуват безпрепятствено, дори се стига дотам да се манипулират референтните лихвени проценти, както при неотдавнашния случай с Libor, с цел да се натрупат огромни печалби. Такова поведение, което се отнася за много

малка част от европейския финансов сектор, накърнява репутацията на цялата система и доверието, спечелено с години труд. В цялата финансова общност следва да се запазят много високи и строги етически стандарти. Банковите сдружения трябва строго да санкционират дружествата и лицата, които нарушават общите принципи на поведение, като дори ги изключват от своите форуми, разгласявайки банковата дейност, при която са извършени сериозни нарушения. Твърде често те са премълчавали случаи на явно незаконосъобразно и често незаконно поведение.

3.12 ЕИСК настойчиво призовава Комисията да следи за ефективността на санкциите, които държавите членки ще трябва да определят. Има много различия между националните законодателства по отношение на възприемането на сериозността на нарушенията или на престъпленията, извършвани във финансовата сфера. Те произтичат от различната икономическа и правна култура на отделните държави. Въпреки че в административната и наказателната област не е възможно да се приемат европейски закони със съответните санкции, Комисията следва да поеме ангажимент да уеднакви доколкото е възможно не само законодателството, но и санкциите. Съществува реална опасност да се премине от регулаторен към санкционен дъмпинг с едни и същи закони, но с много различни санкции в зависимост от това къде рискът е най-малък. За да стане регулирането ефективно и ефикасно, е необходима дейност за координиране на общите усилия. Комитетът препоръчва също така да се вземат под внимание различните видове санкции, които в някои държави са административни, а в други – законови.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК счита, че като цяло предложението е балансирано, но може да бъде подобрено по отношение на липсващите аспекти, посочени в общите бележки.

4.2 ЕИСК подкрепя избора вниманието да се съсредоточи върху продуктите с по-висок рисков профил, за да не се обременява финансовият сектор с ненужни изисквания да предоставя информационни документи, които на практика са безполезни.

4.3 ЕИСК приветства факта, че в регламента ясно е подчертана веригата на отговорностите и се посочва на кого е възложено да съставя ОИД. В миналото, поради несигурността по отношение на определянето на тези отговорности, беше трудно да се поиска възстановяване от онези, които са предоставили неточна и заблуждаваща информация, причинила големи загуби на инвеститорите на дребно.

4.4 ЕИСК подкрепя избора на Комисията, за който отдавна призоваваше и който е основан на приетото за ПКИПЦК решение за кратък информационен документ, написан сбито и на нетехнически език, в който се избягват жаргонни изрази и е изготвен в обикновен формат, сравним с други продукти. В член 8 е изброена ясно и подробно информацията, която трябва да съдържа ОИД, като към списъка са прибавени реалните разходи, които трябва да направят инвеститорите на дребно.

⁽⁴⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 24.

4.5 Този избор обаче не отменя необходимостта да се продължи напред в развитието на финансово обучение⁽⁵⁾ в училище като част от учебните програми, в неформалното обучение сред възрастните хора и домакините. Особено уязвимите спестители не винаги притежават тези базисни знания, необходими за да разберат напълно дори опростените ОИД. ЕИСК препоръчва на Комисията да подчертае, евентуално в новите съображения към предложението за регламент, необходимостта да се продължи с полагането на усилия за разпространение на базисно финансово обучение за всички.

4.6 ЕИСК оценява този първи опит за по-голяма прозрачност по отношение на разходите, на рисковия профил и информацията относно предишните доходи от разглеждания продукт или от продукти, които може да се разглеждат като сходни.

4.7 Изискването за навременно предоставяне на ОИД, за да бъде инвеститорът на дребно напълно информиран и да осъзнава съответните рискове, е необходим избор, за да бъде ефективен предложеният регламент. ЕИСК подчертава факта, че не са посочени определени срокове за предоставяне на документа. Избраната формулировка „своеременно преди осъществяването на продажбата“ изглежда не съответства на целта да се гарантира на инвеститора на дребно цялата полезна информация. ЕИСК е против предвиждането на дерогации за предоставянето на ОИД, по-специално що се отнася за покупките от разстояние.

4.8 ЕИСК счита, че е полезно в текста на регламента да се посочи възможността за отказ за дистанционните сделки, както е предвидено за финансовите сделки.

4.9 ЕИСК настойчиво призовава да бъде приет и въведен пряко в текста на регламента разумен срок, а не това да се оставя на допълнителни делегирани актове, които създават несигурност за финансовия сектор по отношение на прилагането. Освен това, съгласно член 5 документът трябва да бъде изготвен преди пускането на пазара на този продукт и публикуван предварително в интернет. Няма причина за това, че досега не е определен краен срок, чието неспазване означава действително неспазване на целите и изискванията на регламента. Разумен срок изглежда например най-малко една седмица преди да може да бъде приключена операцията. Така може да се намери цялата необходима информация, да се поискат съвети и обяснения. Инвеститорът ще бъде защитен в достатъчна степен и ще има време да сравни конкурентните предложения за продажби. В това отношение ЕИСК не одобрява приемането на делегирани актове, които трябва да бъдат ограничени до минимум и да спазват формата и съдържанието на член 290 от ДФЕС, т.е. да се отнасят до проблеми от несъществено значение, за които не е възможно да се използват други инструменти.

4.10 ЕИСК подкрепя разпоредбите на член 9 относно необходимостта рекламните съобщения да бъдат отделени от документа, който съдържа основната информация, както и че тези

съобщения не трябва да противоречат на съдържанието на ОИД. Много често „токсичните“ продукти се рекламират като безопасни, подкрепяни в това отношение от непогрешимите агенции за кредитен рейтинг, които щедро раздават рейтинг ААА. И тези продукти, кой знае защо, отиват в ръцете на европейските спестители.

4.11 В глава III Комисията е включила разпоредбите относно жалбите, обезщетенията и сътрудничеството между властите, а в глава IV – санкциите и административните мерки. Независимо от гореизложените съображения от общ характер, ЕИСК категорично подкрепя решението да се даде подробно определение на процедури, методи и условия за приемане на решения, различни от онези, основани на законодателството, за спорове относно инвестициите на дребно във финансови продукти.

4.11.1 Според ЕИСК сътрудничеството между компетентните власти е абсолютно необходимо. В различни свои становища Комитетът призоваваше не само за препоръки, но и за разпоредби, задължаващи националните власти да предлагат възможно най-голямо сътрудничество, позволено от националното законодателство и процедури. В случай на явно противоречие по отношение на принципа на субсидиарност, конфликтните национални разпоредби следва да се обявят за нищожни.

4.12. Според ЕИСК член 22 също съдържа изречение, което може да доведе до бъдещи спорове. Във връзка с допълнителната санкция, одобрена напълно от Комитета, за оповестяване на вида нарушение и самоличността на отговорните за това, е написано „освен ако такова оповестяване представлява сериозна заплаха за финансовите пазари“. Не е ясно кой трябва да прецени дали заплахата е сериозна: Комисията, националните власти или европейските надзорни органи? Освен това не е казано нищо за случаите на нарушения на изискванията на регламента, които се извършват едновременно в няколко държави. Кой следва да реши? И какво ще стане, ако за една власт оповестяването не застрашава финансовите пазари, а за друга - да? Каква процедура следва да се приеме? Всички тези въпроси трябва да получат отговор преди да бъде приет регламентът, който по своя характер трябва да е разбираем, ясен, незабавно приложим и да бъде формулиран така, че да намали риска от ненужни спорове, които биха били вредни за интересите на ЕС.

4.13 Комисията продължава да приема предложения, които съдържат множество делегирани актове. ЕИСК многократно е оспорвал легитимността на тези актове, действителната необходимост от тях, тяхната съгласуваност с разпоредбите на член 290 от ДФЕС за делегираните актове и на член 291 от ДФЕС за актовете за изпълнение. И в този случай ЕИСК счита, че Комисията предлага решения, които се отнасят за съществени регулаторни въпроси. В член 8, параграф 2 например подробно е изложено представянето и съдържанието на всеки от елементите на основната информация, която трябва да бъде включена в документите, на евентуалното допълнително

⁽⁵⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 24.

съдържание и общия модел: на практика това е 90 % от правилата. Делегирането съгласно член 10, параграф 2 се отнася за съдържанието и условията за преразглеждане на информацията и за възможни изменения. И накрая, делегирането, съгласно член 12, параграф 4, се отнася за условията, които трябва да се изпълнят във връзка с изискването да се предостави документа, както и за метода и крайния срок на предоставянето му, критикуван по-горе в настоящото становище.

4.14 ЕИСК си задава въпроса дали те действително са необходими и дали отговарят на логиката на разглеждания регламент. Макар и да разбира, че делегираните актове се управляват полесно, те трябва стриктно да спазват разпоредбите на Договора. В съобщението на Комисията във връзка с това ⁽⁶⁾ се казва: „Така, както е формулиран вследствие на договора, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г. (по-нататък наричан „новият договор“), член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз

позволява на законодателя да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които **допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателен акт**“.

4.15 Според ЕИСК напред – предложенията на Комисията за делегирани актове са съществени, определящи елементи на законодателния акт!

4.16 И накрая, ЕИСК не подкрепя решението за следващите пет години да се запазят непроменени правилата относно изискванията за информация за ПКИПЦК и препоръчва на Комисията, в рамките на две години от приемането на настоящия регламент, да предвиди преразглеждане, за да се стигне възможно най-бързо до хармонизиране на основните документи за инвеститорите във финансови продукти от всякакъв вид.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final от 9 декември 2009 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 – Към възстановяване и създаване на работни места“

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Докладчик: г-жа **Gabriele BISCHOFF**

На 18 април 2012 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 – Към възстановяване и създаване на работни места“

COM(2012) 173 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 15 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 204 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Засега Европа не успява да преодолее кризата, в резултат на което се затвърждава разделението ѝ. В редица държави, обхванати от кризата, се отбелязва драматично нарастване на безработицата, по-специално при младите хора. Европейската политика в областта на заетостта трябва да даде по-голям принос, за да подкрепи държавите членки при справянето с проблемите. Тя би трябвало в по-голяма степен отколкото досега да се възприема като част от решението, за да се постигне с обединени усилия солидарно преодоляване на кризата и да се стабилизира Европа.

1.2 Ето защо ЕИСК отдава централно значение на подкрепата от страна на политиката по заетостта за стимулиране на европейската инфраструктура и на количествения растеж. Съществува огромна необходимост от инвестиции, което може да окаже въздействие върху заетостта. Затова трябва много усилено да бъдат мобилизирани както частни, така и публични инвестиции и да се извършат реформи.

1.3 Европейският пазар на труда може се оформи и да завоюва отново доверие посредством солидарна и ефективна политика по заетостта. Основен елемент за това е и бързото прилагане и придаването на обвързващ характер на „гаранциите за младежите“. В някои страни, обхванати от кризата, съществува освен това интерес от въвеждането на комбинирани системи за образование и професионално обучение. Комисията би трябвало да подкрепя това, да осигурява бързо начално финансиране и да инициира обмен на добри практики. Ако не успеем да предоставим перспектива за младите хора, по-специално в страните, обхванати от кризата, има опасност да се появи едно „загубено поколение“, а с това и огромен социален и политически експлозив. ЕИСК пледира за солидарни решения, подобни на Фонда за приспособяване към глобализацията.

1.4 Съответното формиране на „гаранциите за младежите“ е първа важна стъпка, трябва обаче спешно да се разгледат и съществуващите структурни проблеми.

Целта за създаване на възможно най-голям брой работни места зависи от следните условия:

— предлагането на работа, като се използва работният потенциал на трайно безработните посредством приобщаващи пазари;

— търсенето на работна ръка, което е осъществимо преди всичко в секторите, които са в растеж и които се нуждаят от значително количество работна ръка, както е секторът на „сребърната икономика“.

1.5 Политиката по заетостта не може да компенсира грешки в управлението на макроикономическата политика, но може значително да допринесе за това конкурентоспособността в общества, основани на знанието, да нарасне така, че да се засили иновационният капацитет и по-добре да се балансират предлагането и търсенето на професионални умения. Освен това трябва неотложно да се подобри достъпът на европейски предприятия, по-специално на МСП, до рисков капитал, както и да се премахне ненужната бюрокрация.

1.6 Принципно важно е да се вземе предвид особената роля на социалните партньори при разработването, както и при прилагането на политиката по заетостта и тази роля да се укрепва в рамките на новото управление.

2. Европейската политика по заетостта във времена на криза

2.1 На 18 април 2012 г. Европейската комисия публикува съобщение, озаглавено „Към възстановяване и създаване на работни места“ с девет придружаващи документа. Съобщението съдържа предложения за мерки в подкрепа на създаването на работни места, за реформата на пазарите на труда, както и за укрепване на управлението на ЕС.

2.2 Призивът на Комисията за „възстановяване и създаване на работни места“ се отправя във време, когато в резултат на множество кризи (финансова криза, икономическа криза, социална криза, криза на еврото, дългова криза, криза на доверието) в редица страни се отчита масирана загуба на работни места, която затруднява ежедневието на хората, тъй като те губят работата си, не намират нова или са принудени да приемат намаления на трудовите възнаграждения, а социалните обезщетения биват редуцирани или премахвани.

2.3 Затова Комитетът приветства факта, че Комисията поставя на дневен ред последиците от кризата за политиката по заетостта и призовава за възстановяване и създаване на работни места. Това е спешно необходимо, тъй като последиците от кризата се изострят – преди всичко защото в почти всички страни на ЕС, в хода на прилагането на новоприетите правила относно управлението на икономическата политика в еврозоната, правителствата се опитват с отчасти чувствителни съкращения на публични разходи да намалят бюджетните дефицити, като поставят акцент върху ограниченията на социалните разходи и публичните услуги. Подобна политика обаче стеснява възможностите на пазара на труда, особено за хората, които и досега спадаха към групите в неблагоприятно положение ⁽¹⁾. Мерките за икономии най-тежко засягат на първо място лицата, които зависят от държавни социални трансфери, включително и хората с несигурни трудови отношения, и други групи в неблагоприятно положение на пазара на труда. Затова трябва да се поддържа и засилва стабилизиращата функция на солидарните социални системи за осигуряване, така че те да останат ефективни и устойчиви, именно и по отношение на най-силно засегнатите и необлагодетелствани групи на пазара на труда.

2.4 ЕИСК отрано призова да се положат специални усилия, за да се реагира на тревожно нарастващата безработица и да не се пренебрегва този въпрос. Политиката по отношение на пазара на труда може и трябва да подпомага процеса на създаване на работни места. Основна предпоставка за това е наличието на стабилна икономика. Комитетът приветства приетата през 2008 г. програма за икономическо възстановяване, но критикува ограничеността на обхвата ѝ ⁽²⁾.

2.5 Актуалните данни за пазара на труда са алармиращи, негативната тенденция на пазара на труда в засегнатите от кризата държави продължава. С 10,5 % (през август) безработицата в Европа (11,4 % в еврозоната) е толкова висока, колкото никога досега. В 2/3 от държавите членки се отбелязва нарастваща безработица, особено много нарасна безработицата в Испания (25,1 %), в Португалия (15,9 %) и в Гърция (24,2 %) ⁽³⁾. 25,46 милиона души са безработни. Като особено отрицателен момент следва да се отбележи нарастването

на дълготрайната безработица – развитие, което очевидно продължава да се задълбочава. Над 40 % от всички безработни търсят работа вече повече от една година ⁽⁴⁾. Особено тревожно е че безработицата сред младите хора в ЕС продължава да бъде много висока. Тя надхвърля 22 %. И тук се отбелязват големи разлики между държавите членки. В Испания и Гърция тя е над 50 %, в някои държави членки (Португалия, Словакия, България, Италия, Ирландия) е около 30 %. Само в три държави членки (Германия, Австрия и Нидерландия) тя е под 10 % ⁽⁵⁾.

2.6 Политиката на растеж и политиката по заетостта не могат да бъдат разглеждани изолирани една от друга. Поради тази причина Комитетът многократно призова за европейска програма за икономическо възстановяване с всеобхватно въздействие върху политиката по отношение на пазара на труда и която да разполага с финансиране в размер на 2 % от БВП. Създаването на предприятия и на предприемачески дух би трябвало да бъде насърчавано в цялото общество, а не само в рамките на системите за общо образование и професионално обучение. Освен допълнителните национални инвестиции, които трябва да бъдат осъществявани координирано, за да се засили въздействието върху политиката по заетостта, е важно да се идентифицират европейски инвестиционни проекти. С Пакта за растеж и работни места в рамките на решенията от срещата на високо равнище от 28 и 29 юни 2012 г. бяха направени първи стъпки, които сега трябва да бъдат изпълнени със съдържание, за да се създаде в цяла Европа спешно необходимото поле за действие с цел устойчив растеж и заетост. Трябва да се постави особен акцент върху гарантирането на сигурност при преходите на пазара на труда и по-специално при процесите на реструктуриране.

3. Рамкови условия за европейската политика по заетостта

3.1 Ето защо Комитетът споделя анализа на Комисията, че изгледите за растеж на заетостта зависят в съществена степен от това дали на ЕС ще се удаде, с помощта на политика в областите макроикономика, индустрия и иновации, да осигури икономически растеж и да го съчетае с политика по заетостта, насочена към възстановяване и създаване на работни места. ЕИСК изразява загриженост, че много от положителните предложения в рамките на Пакета за заетостта (ПЗ) няма да могат да бъдат реализирани в случай на продължаваща политика на икономии в ЕС. Освен това ЕИСК се опасява, че само с предложените мерки няма да бъдат постигнати целите, формулирани в стратегията на ЕС относно заетостта. Още през февруари 2012 г. той призова за пакет за социални инвестиции, за да се преодолеят устойчиво кризите и да се инвестира в бъдещето ⁽⁶⁾. Във връзка с това Комитетът приветства факта, че с Пакета за заетостта Комисията припомня, че в съответствие с член 3 от Договора ЕС има задължения във връзка с целите за пълна заетост и социално сближаване.

4. Предложения за укрепване на европейската стратегия относно заетостта

4.1 Създаване на перспективи за младите хора

4.1.1 В своя доклад „Световни тенденции в заетостта на младите хора през 2012 г.“ („Global Employment Trends for Youth 2012“) през май 2012 г. МОТ отправя актуално предупреждение, че има опасност да израсне едно „загубено поколение“. Ето защо правителствата би трябвало да отредят

⁽¹⁾ ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 23.

⁽²⁾ ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 70.

⁽³⁾ Вж. Евростат, Съобщение за пресата 138/2012, 1.10.2012 г.

⁽⁴⁾ Евростат, Съобщение за пресата 138/2012, 1.10.2012 г.

⁽⁵⁾ SWD(2012) 90 final, стр. 10 и сл.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 2.

най-висш приоритет на активната политика по отношение на пазара на труда и политиката по заетостта за младите хора. Комитетът приветства в тази връзка планираното конкретизиране на гаранциите за младежите. Това обаче не може да бъде постигнато само с неизразходваните досега средства от ЕСФ. Затова ЕИСК препоръчва да се подкрепят временно държавите с особени затруднения, тъй като често те не разполагат с финансовите ресурси за необходимата активна политика по заетостта, по-специално по отношение на задължителното прилагане на гаранциите за младите хора. Ако това не може да се осъществи само със средства от ЕСФ, трябва да се използват допълнителни европейски средства (фонд за солидарност за младите хора), за да се финансира този процес. За банките можаха да се осигурят суми в размер на милиарди, затова и тези средства би трябвало да могат да бъдат мобилизирани, например посредством въвеждането на данък върху финансовите сделки, за което Комитетът отдавна призовава.

4.1.2 Eurofound (Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд) проучи силните и слабите страни на гаранциите за младите хора⁽⁷⁾. Те са важна мярка, приложима в краткосрочен план, за да се избегне изключването на младите хора. Тези гаранции обаче са по-малко ефективни при специфични целеви групи като тези, на които е „трудно да се помогне“. С тях не се решават и структурни проблеми (напр. недостатъци в системите за образование и професионално обучение).

4.1.3 Освен това от основно значение е кога се осъществява интервенцията. ЕИСК смята, че интервенция след три месеца е твърде закъсняла, най-добре би било гаранциите за младежите да се прилагат възможно най-рано, а именно при самото регистриране в агенцията по заетостта. Зашото един неуспешен преход ощетява националната икономика и оставя белези за цял живот. Комитетът препоръчва гаранциите за младежите да обхващат и млади хора на възраст от 25 до 29 години. В рамките на националните планове за реформа трябва да се формулират конкретни мерки в това отношение. За тази цел в много страни ще бъде необходимо да се разшири предоставяната от обществените администрации специфична подкрепа, при което трябва да се отдели повече внимание на групите в неблагоприятно положение.

4.1.4 Важно е да се преодолее пропастта между потребностите на пазара на труда, образованието и очакванията на младите хора. Начин да се постигне е предоставянето на стимули и подкрепа за разработването на висококачествени схеми за стажуване. Комитетът смята, че е важно социалните партньори в държавите членки да участват тясно в разработването на тези схеми. ЕИСК призовава за по-добра обмяна на опит и за това схемите за стажуване да бъдат подкрепяни от ЕСФ. Необходимо е да се насърчават обменът на добри практики, бързото начално финансиране и изготвянето на рамка за качество на комбинирани системи за образование и професионално обучение. Прилагането на предложената харта за качеството на стажовете следва да бъде съпроводено от стимули.

4.2 Квалификацията подобрява конкурентоспособността и създава нови перспективи

4.2.1 Необходим е подходящ баланс между основни, професионални и академични квалификации. Зашото едно устойчиво положително развитие на заетостта не може да се основава единствено на академична университетска квалификация. От

централно значение е и придобиването на когнитивни и универсални умения, а не само получаването на по-висока формална квалификация. В бъдеще в още по-голяма степен ще се изискват мултидисциплинарни и комуникативни умения. ЕИСК подкрепя усилията за осигуряване на по-добро признаване на квалификациите чрез валидиране на уменията, придобити извън системата за формално образование, по-специално с оглед на неотдашното предложение за препоръка на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене⁽⁸⁾. Прилагането на Европейската квалификационна рамка на национално равнище трябва да се засили.

4.3 Качество на предлагането и търсенето на пазара на труда

4.3.1 Комитетът приветства факта, че Комисията разглежда не само предлагането, а все повече и търсенето на пазара на труда. Предприятията в Европа са основни действащи лица за преодоляването на кризата на пазара на труда. По-специално малките и средните предприятия през последните години отбелязват положителна равностметка на назначенията. Ето защо е от съществено значение да се подобри достъпът на МСП до капитал и да се намалят с 25 % първоначалните разходи за създаване на предприятие. Продължават усилията за намаляване на административната тежест за предприятията. Според Европейската комисия това ще има значително въздействие върху икономиката на ЕС: увеличаване на БВП с около 1,5 % или около 150 милиарда евро, без същевременно да се намалява защитата на работниците. Социалните предприятия и организациите на гражданското общество също могат да допринесат за повече заетост, както многократно беше изтъквано и в становища на ЕИСК⁽⁹⁾. Освен това неотдавна в становище по собствена инициатива на ССМИ⁽¹⁰⁾ беше отбелязано, че кооперациите, особено работническите кооперации, осигуряват и във времена на криза повече работни места, тъй като за да ги защитят, намаляват печалбите.

4.3.2 Устойчивата конкурентоспособност в една икономика, основана на знанието, изисква съответни инвестиции в квалификациите на работниците. За стимулиране на търсенето могат да са целесъобразни и мерки като субсидиите за заплати и помощите за работещи за определени целеви групи (напр. продължително безработните).

4.3.3 ЕИСК приветства предложението за „агенции за управление на прехода“. Именно с оглед на нарастващия брой на продължително безработните обаче такива агенции не могат да се ограничат само с предлагането на посреднически услуги. Необходими са всеобхватно предлагане на услуги за отстраняване на пречките при посредничеството и бърза (ре)интеграция на пазара на труда, и то именно на местно равнище, напр. посредством възможности за образование и обучение. Стратегията за „активно приобщаване“, с която Комисията се ангажира през октомври 2008 г.⁽¹¹⁾, освен към гарантиране на доходите и насърчаване на приобщаващите пазари на труда е насочена и към достъпа до услуги, които да направят възможно качествено, адаптирано предоставяне на помощ за осигуряване на заетост, която съответства на индивидуалните наклонности и способности. Следователно, в духа на стратегията за пазара на труда, насочена към индивида, е необходимо тези услуги да се обвържат взаимно и да се създаде интегрирано предлагане на услуги, което би трябвало да бъде подпомогнато чрез засилване на принципа на партньорство, включително в рамките на ЕСФ.

⁽⁸⁾ COM(2012) 485 final.

⁽⁹⁾ ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 44.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 24.

⁽¹¹⁾ C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:BG:PDF>.

⁽⁷⁾ Eurofound „Youth Guaranties: Experiences from Finland and Sweden“ („Гаранции за младежите: опитът на Финландия и Швеция“), 2012 г.

4.3.4 Продължаващият застои в търсенето на работна ръка, причинен от кризата, води до увеличаване на трайната безработица, а тя от своя страна води до големи трудности за интегриране в пазара на труда и впоследствие до нарастване на бедността, породено от загубата на контакт с пазара на труда. ЕИСК препоръчва държавите членки да положат усилия за изграждането на междинен пазар на труда, за да се създадат с публични средства определен брой подходящи работни места като гаранция, че трайно безработните ще продължат да са в контакт със света на труда и да подобряват знанията си. Това ще предотврати нарастването на бедността вследствие от загубата на контакт с пазара на труда и ще помогне на заетите по този начин лица да направят плавен преход към основния пазар на труда след кризата.

4.3.5 Изграждането на европейски пазар на труда остава дългосрочната цел. ЕИСК приветства предложенията за отстраняване на пречките пред свободното движение на работна ръка. Принципно необходимо е да бъдат подобрени рамковите условия за постигане на справедливи условия на мобилност⁽¹²⁾. Мобилността обаче не бива да води до обезлюдяване на регионите. По-скоро би трябвало посредством солидарно споделяне на риска да се помага на по-бедните региони да преодолеят изоставането.

4.4 Гъвкавост и сигурност

4.4.1 Комитетът вече многократно се произнесе по принципа за гъвкавост и сигурност. Той приветства факта, че опитът при справянето с кризата доведе до разширяване на досегашния принцип за гъвкавост и сигурност. Досега в рамките на дебатите относно гъвкавостта и сигурността не се отделяше необходимото внимание на подобряването на вътрешната гъвкавост. Работата на срочни трудови договори и временната заетост могат краткосрочно да направят възможни преходите и в някои случаи да бъдат необходими, по-специално за да улесняват първоначалното влизане на групите в неблагоприятно положение на пазара на труда. Свързаната с това несигурност на работното място обаче трябва да бъде само временна и социално осигурена. ЕИСК отхвърля споменатите индиректно в съобщението предложения за „хармонизиран трудов договор“. Вместо това той препоръчва да се води по-решителна борба с несигурната заетост и да се представят предложения за това по какъв начин могат (отново) да се нормализират трудовите отношения.

4.5 Насърчаване на търсенето и справедливост при разпределението

4.5.1 От макроикономическа гледна точка трябва да се гарантира балансът между достатъчно развитие на търсенето и запазване на ценовата конкурентоспособност⁽¹³⁾. Тези теми вече се обсъждат в макроикономическия диалог както на техническо, така и на политическо равнище. Както Комисията отбелязва на стр. 25, това трябва да се извършва винаги при съобразяване и зачитане на автономията на социалните партньори, при стриктно спазване на член 153, параграф 5 от ДФЕС. Комитетът се обявява против предложението за сформирани на нов тристранен комитет в ЕС за трудовите възнаграждения. Вместо това препоръчва да се реформират и, там където е подходящо, да се укрепят съществуващите структури — тристранната социална среща на високо равнище и Комитетът за макроикономически

и за социален диалог, за да се гарантира ефективното и балансирано участие на социалните партньори, на трудовите и социалните министерства и на финансовите и икономическите министерства.

4.5.2 Комитетът приветства факта, че Комисията разглежда темата минимални трудови възнаграждения и съответно достойното качество на заетостта. Минималните трудови възнаграждения имат важна роля за предотвратяване на дъмпинга на заплатите, особено там, където не съществуват договорени долни граници на заплатите в рамките на трудовото договаряне. Освен това Комитетът се обявява срещу отъждествяването на минималните заплати с достойно заплащане. Не всяко минимално трудово възнаграждение само по себе си представлява достойно заплащане, само адекватни минимални заплати гарантират и адекватни пенсии. По принцип трябва да се има предвид сложността на различните национални системи за определяне на работните заплати.

4.5.3 ЕИСК още отдавна се обявя за разширяване на основата за изчисляване на финансирането на системите за социално осигуряване. Във връзка с това трябва да се отбележи като положителен фактът, че във връзка с Пакета за заетостта Комисията посочва възможността за преориентиране към данъчно облагане в областта на околната среда, върху потреблението или върху недвижимите имоти, като същевременно се извършва подходящ мониторинг на ефекта на преразпределението, за да стане възможно намаляване на данъчната тежест върху работната ръка без отражение върху бюджета. За да се консолидират бюджетите и да се обезпечи жизнеспособността на обществото и икономиката посредством съответни политики за заетост и придобиване на квалификации, трябва да се обръща внимание не само на разходите, а е необходимо приходите да се подобряват и да бъдат разпределяни по-ефективно.

4.6 Предложения относно новото управление

4.6.1 Предложенията относно новото управление са сърцевината на съобщението. В това отношение в съобщението се поставят съществени нови акценти и се правят предложения как в рамките на европейския семестър могат отново да се придадат повече значение и динамика на политиката по заетостта. Това се приветства горещо от Комитета, тъй като политиката по заетостта остана на заден план още при междинната оценка на Лисабонската стратегия, при формулирането на целите за 2020 г. и новото управление в рамките на европейския семестър. Ето защо ЕИСК призовава за актуална оценка на европейския семестър и за по-ранно и по-добро включване на социалните партньори, както и на гражданското общество.

4.6.2 Докато европейският семестър обхваща кратък времеви период, целите на политиката по заетостта имат средносрочно измерение. На 21 октомври 2010 г. Съветът реши насоките за политиката по заетостта да останат непроменени до 2014 г. През 2011 г. ЕИСК отправи критика, че насоките за 2010 г.

— не открояват в достатъчна степен борбата с безработицата като основен приоритет;

— се характеризират със значително по-слабо изразен европейски подход;

— не съдържат измерими изисквания на ЕС по целеви групи;

⁽¹²⁾ ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 14.

⁽¹³⁾ Вж. бележка под линия 3.

— не съдържат никакви конкретни формулировки относно качеството на работата (14).

4.6.3 Комитетът приветства предложенията за система за сравнителен анализ и табло за проследяване на постигнатия напредък при прилагането на националните планове за реформи. Европейските социални партньори би трябвало да бъдат включени в проектирането на системата за сравнителен анализ и формулирането на критериите за таблото за проследяване на напредъка. Освен това те би трябвало да бъдат консултирани на ранен етап в рамките на подготовката на годишния обзор на растежа при определянето на „стратегическите основни приоритети на политиката по заетостта“, както и при формулирането, прилагането и оценката на насоките на политиката по заетостта. В контекста на така очертаната необходимост от интегрирани, насочени към отделния индивид услуги би било желателно показателите да съдържат както компонент във връзка с целевите групи, така и да отразяват регионалните условия.

4.6.4 Освен това ЕИСК призовава за равноправно съгласуване на сравнителния анализ на политиките по заетостта и процедурата за таблото при изключителни макроикономически дисбаланси.

4.6.5 Комитетът подкрепя всички инициативи за това, посредством ПЗ актуалните предизвикателства, цели и постижения на политиката по заетостта да се направят отново по-видими, обвързващи и разбираеми и да се постигне по-добър баланс между икономическата политика, политиката по заетостта и социалната политика. Освен това мерките трябва да бъдат формулирани така, че да подкрепят целите на ЕС в политиката за равнопоставеност. Следва критично да се отбележи, че в ПЗ насърчаването на заетостта на жените не е застъпено в достатъчна степен и аспектът за равнопоставеност на половете, за който иначе Комисията настоява, не е интегриран достатъчно.

4.7 Предложени перспективи за растеж в областта на политиката по заетостта

4.7.1 В придружаващите документи особен потенциал за растеж на заетостта се приписва на т.нар. „зелена икономика“. Този потенциал обаче зависи до голяма степен от законодателството в различните държави членки по отношение на това как се насърчава екологосъобразното поведение. За разлика от други икономически сфери като информационните и комуникационните технологии, поради дългите амортизационни периоди на инвестициите в тази област растежът на зелената икономика се води не толкова от чисто икономически, а по-скоро от политически интереси. Ето защо са необходими ясни стимули от страна на политиката по околната среда. Освен това структурите за стимулиране би трябвало да позволяват дългосрочен хоризонт за планиране и да намаляват несигурностите по отношение на възможна промяна на разпоредбите на политиката по околната среда. За успешно прилагане са задължително необходими тясно сътрудничество и координация на екологичната и икономическата политика. Това сътрудничество обаче не бива да бъде отклонявано от същинската цел. Във връзка с това особено критично следва да се разглежда разширяването на понятието „зелена заетост“ и върху трудови отношения, финансирани посредством „зелени данъци“ (15). Въз основа на подобно определение съдържанието на дейността като решаващ критерий за „зелената заетост“ излиза от ползването, колкото и широко да е дефинирано (16).

4.7.2 Освен това потенциалът за заетост в „зелената икономика“ се влияе от конюнктурни колебания, засегнатите сектори не са стабилни. При това преходът към „зелена икономика“ първоначално ще доведе също и до загуба на работни места в традиционните промишлени производства. Тези загуби трябва да бъдат смекчени чрез социалното договаряне и работниците да бъдат подкрепени в своята пригодност за работа посредством преквалификация. Създаването на по-екологосъобразна икономика би могло да стимулира търсенето на високо-, средно- и нискоквалифицирани работници, както Европейската комисия показва в документа „Зелен растеж“ (17). Като цяло се стига до ефекти на заместване, ето защо Комитетът се съмнява, че балансът на заетостта в действителност е толкова положителен, колкото Комисията смята. Освен това има области на зелените технологии, които може краткосрочно да процъфтяват (напр. строителният отрасъл), но дългосрочна заетост трябва да се очаква по-скоро във висококвалифицирани дейности. Тези работници също се нуждаят от съответни социални гаранции, преходите на пазара на труда трябва да бъдат в съответствие с изискването за устойчивост.

4.7.3 Устойчивостта на потенциала за заетост в „зелената икономика“ зависи до голяма степен и от структурата на квалификациите. Проучване на структурите на квалификациите (18) в девет държави на ЕС показва, че растеж на заетостта в тази област може да се очаква по-скоро при по-високо квалифицираните дейности. Едновременно с това предлагането на обучение в тази област досега беше твърде фрагментирано. За да могат да бъдат оптимизирани образователните структури за зелена заетост, е необходимо редовно съгласуване между социалните партньори и доставчиците на обучение. Разпоредбите във връзка с околната среда са от голямо значение и за образователния аспект на „зелената икономика“, тъй като те управляват търсенето на квалификации. Научноизследователска и развойна дейност, която да свързва учени и рисков капитал, липсва в Европа, която все още не е създала своята Силиконова долина. Работните места в промишлената сфера обаче зависят от създаването на приложения. Като цяло в съобщението на Комисията е пренебрегната движещата роля на НИРД. Сектор, който предлага възможности както на производствените предприятия, така и на сферата на частните услуги и на услугите от общ интерес, е секторът, свързан с активния живот на възрастните хора в широк смисъл посредством ИКТ, за да могат те (почти 30 % от нашите общества) да продължат да бъдат активни, свързани, мобилни, приобщени, в добро здраве и подпомагани (19). Трябва да се вземе предвид примерът на Азия (Китай, Япония). Бързото признаване и защитата на правата на ползвателите би позволило да се спечели време и да се повишат равнищата на заетостта.

4.7.4 ЕИСК вече отбеляза в свое становище (20), че нетният ефект от изпълнението на целта за 20-процентов дял на енергията от възобновяеми енергийни източници до 2020 г. би бил създаването на около 410 000 допълнителни работни места и импулс за растеж на икономическите показатели в размер на 0,24 % спрямо равнището от 2005 г.

(16) Вж. напр. определението на ЮНЕП, която определя като „зелена“ всяка дейност, която поради своето съдържание допринася за съхраняването и възстановяването на качеството на околната среда.

(17) SWD(2012) 92 final.

(18) Информационна бележка на CEDEFOP, февруари 2012 г.: „A strategy for green skills“ („Нуждаем ли се от стратегия за зелени квалификации?“).

(19) ЕИСК, Изслушване от 11.9.2012 г. „ИКТ и активният живот на възрастните хора“.

(20) ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 1.

(14) ОВ 143, 22.5.2012 г., стр. 94.

(15) SWD(2012) 92 final.

4.7.5 Друга област на заетостта, която Комисията разглежда като перспективна, са информационните и комуникационните технологии. Този бранш е много хетерогенен и се простира от чистото техническо програмиране до консултирането и обслужването на клиенти. Поради техническата си насоченост и високия темп на иновации тази област зависи до голяма степен от знанията и по този начин поставя големи изисквания спрямо заетите. Затова, но и поради краткия „период на полуразпад“ на знанията образователната политика, професионалните обучения в предприятията и индивидуалната готовност за учене са от голямо значение и в тази област. Работата в повечето случаи изисква от заетите голяма пространствена и времева гъвкавост. Затова са необходими стратегии на кадровата политика, съобразена с жизнената фаза, за да може заетите да бъдат дългосрочно свързани с предприятието. Освен това заетите често поемат голям риск от психически натоварвания и заболявания.

4.7.6 В сектора на здравеопазването и предоставянето на грижи, по-специално на „сребърната икономика“, търсенето е сравнително ясно предвидимо поради застаряването на обществото. Заетост в „сребърната икономика“ означава създаване на нови работни места чрез адаптирането на производствените структури към нуждите на застаряващото население. Най-важните сектори от гледна точка на заетостта в икономиката, свързана с възрастните хора, са здравеопазването и дългосрочните грижи, които изискват значителен брой заети лица и в които търсенето от страна на застаряващото население е много голямо. Едновременно с това намалява предлагането на млада и добре квалифицирана работна ръка. Въпреки че секторите на здравеопазването и грижите са основни елементи във веригата на стойността на всяка национална икономика, редица условия на заетост, особено в областта на персоналните услуги, не са достатъчно привлекателни поради временния им характер и ниското заплащане. Допълнителен проблем е голямото физическо натоварване в работата, заради което много хора приключват по-рано трудовия си живот. Качествени продукти и услуги могат обаче да бъдат осигурени дългосрочно само посредством съответно висококачествени трудови условия. Посредством мерки в сектора на здравеопазването и за подобряване на системите за предоставяне на грижи и помощ (дългосрочни грижи), по-специално в домашни условия, биха могли да се създадат многобройни работни места, като и тук биха могли да възникнат много възможности вследствие на насърчаването на инвестиции, чрез които да се подкрепя развитието на приобщаващи и социални предприятия в този сектор.

Брюксел, 15 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Външното измерение на координацията на социалната сигурност в ЕС“

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Докладчик: **г-н José María ZUFIAUR**

С писмо от 18 април 2012 г. Европейската комисия поиска от Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да изготви становище относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите - Външното измерение на координацията на социалната сигурност в ЕС“

COM(2012) 153 final

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 137 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК счита, че глобализацията на икономиката с произтичащото нарастване на търговския обмен и на миграционните потоци, изисква да се задълбочи процесът на интернационализация на социалните стандарти, така че правата на гражданите като цяло и по-конкретно на работниците, имигранти или местни, независимо от националността им, да не бъдат засегнати и те да могат да се възползват от това, което бихме могли да наречем „социална глобализация“. Става въпрос за щети и ползи, които засягат и предприятията.

1.2 Следователно ЕИСК оценява публикуваното от Европейската комисия съобщение „Външното измерение на координацията на социалната сигурност в ЕС“. Въпросното съобщение набляга на значението на обща стратегия на ЕС в областта на координацията на режимите за социална сигурност (СС) по отношение на трети страни, като се зачитат националните компетенции и се осигурява необходимата координация и съвместимост с правото на Съюза на двустранните спогодби за социална сигурност, сключени с трети страни. Също така се обявява за засилване на сътрудничеството между държавите членки с цел те да разполагат с информация и средства, за да развият в тази област политика на международна координация. В крайна сметка е очевидно, че и предприятията, и гражданите на третите страни са наясно, че всяка държава членка има своя собствена система за социална сигурност и че това може да създаде някои пречки за установяване в Европейския съюз.

1.3 ЕИСК изказва подкрепа за външното измерение на правилата за координация, съдържащо се в Съобщението, с което се защитава допълняемостта на националната перспектива и перспективата на Съюза, за да се избегнат дисбаланси, пропуски и липси.

1.4 ЕИСК подчертава качествена промяна, настъпила с одобряването на решенията относно координацията в областта на СС с Мароко, Алжир, Тунис, Израел, бившата югославска република Македония и Хърватия. Приканваме също Съвета на Европейския съюз да продължи в тази посока с предложенията за решения с Черна гора, Сан Марино, Албания и Турция.

1.5 ЕИСК подчертава възможността да се разшири глобалният и европейският подход чрез споразумения на Съюза, които, зачитайки националните правомощия, ще намалят някои нарушения във функционирането, произтичащи от националните подходи и ще предложат по-добри възможности за всички държави членки.

1.6 ЕИСК приканва Съвета да даде мандат на Европейската комисия, за да може тя, в правната рамка на Договорите, да продължи преговорите с бързо развиващите се сили БРИК (Бразилия, Русия, Индия, Китай), балканските и съседните страни от Източна Европа, както и с други държави, които имат значителни общности от граждани, работещи на територията на Съюза⁽¹⁾, и да постигне международни споразумения в областта на СС, с които да се гарантира взаимната защита на гражданите на Съюза и гражданите на трети държави, страни по споразуменията. По-специално припомня необходимостта да се защитят гражданите на държави, които поради геополитическото и икономическото си положение не се считат от стратегическо значение за Съюза и които, следователно, могат да се окажат най-неблагодетелствани.

⁽¹⁾ Над 20 милиона граждани на трети държави работят в различни държави членки на ЕС.

1.7 Външното действие на Съюза в тази област може да бъде допълнено с развитие на многостранна политика, която да създаде връзки с други международни организации или наднационални регионални институции. Ибероамериканската конвенция за социална сигурност е отличен пример за такова многорегионално сътрудничество, в което участват латиноамериканските страни, Испания и Португалия. В тази връзка ЕИСК подкрепя инициативите на Европейската комисия и на чилийското председателство на предстоящата среща на върха на правителствените и държавните ръководители от ЕС, Латинска Америка и Карибския басейн, насочени към подобряване на сътрудничеството между двете страни в областта на СС.

1.8 ЕИСК приканва съветите за асоцииране между ЕС и съответните трети държави да приключат работата, необходима за окончателно одобряване на решенията относно координация на системите за СС и споразуменията за асоцииране и стабилизиране с Израел, Тунис, Алжир, Мароко, Хърватия и бившата югославска република Македония.

1.9 ЕИСК изразява желание споразуменията за асоцииране, търговските или споразуменията за икономическо сътрудничество, настоящи или бъдещи, да съдържат двустранни клаузи за СС, които да се отнасят по-конкретно до равно третиране, преносимост на пенсионни права и премахване на двойното плащане на социалноосигурителни вноски.

1.10 ЕИСК предлага сътрудничеството на Съюза в областта на СС да се насочи към онези държави, които се стремят да постигнат целите, посочени в инициативата на Международната организация на труда (МОТ) за „минимално равнище на социална закрила“ и се нуждаят от помощ за постигане на определените прагове или за завишаването им. По този начин ще се даде възможност за подписване на двустранни инструменти за социална сигурност, основани на принципите на еднакво третиране, запазване на придобити права, съхраняване на правата в процес на придобиване и административно сътрудничество. За целта Регламент (ЕО) № 883/2004 ⁽²⁾, Конвенция 157 ⁽³⁾ и Препоръка 167 ⁽⁴⁾ на МОТ могат да служат за модел с необходимата адаптация.

1.11 ЕИСК приканва Комисията да осигури проследяване на всички действащи двустранни споразумения, сключени от държавите членки с трети държави, и периодично да актуализира списъка с тези инструменти, като проверява дали тяхното прилагане съответства на принципите на Съюза и съдебната практика в тази област.

2. Въведение

2.1 ЕИСК осъзнава, че в областта на координацията на системите за СС държавите членки са разработили, посредством международни споразумения, двустранни или многостранни политики с трети страни. Този подход все пак се оказва фрагментиран и непълен, често насочвайки се единствено към защита

на гражданите на държавите, подписали споразумението или пък обслужва конкретни интереси, които не винаги се споделят от всички държави членки.

2.2 ЕИСК счита, че тази международна двустранна нормативна конструкция, чието значение не може да се отрече, създава риск не всички граждани на трети държави да се ползват от еднакви права или гаранции на територията на ЕС. Може да се случи така, че в дадена държава чуждестранните граждани, произхождащи от държава, която не е членка на ЕС, да имат достъп до социална сигурност или преносимост на пенсионните права, само ако има двустранно споразумение, което да установява принципа на равното третиране. Следователно гражданин на дадена държава, подписала двустранно споразумение, ще има право на СС, а гражданин на друга държава, която не е подписала такова споразумение, няма да има това право, въпреки че двамата работят в едно и също предприятие и принадлежат на една и съща професионална категория. Също така може да се случи така, че гражданин на трета държава да бъде осигурен в една държава членка, а да не бъде осигурен в друга, тъй като се прилагат различните национални законодателства, което би могло да навреди на лоялната конкуренция между държавите. Така в първия случай гражданинът на трета държава ще внася социални осигуровки, а във втория случай няма да внася. Това създава икономическо предимство на втората държава, която ще си спести разходите за социална осигуровка. По този начин се опетнява идеята за Европа като пространство на равенство, където дискриминацията отсъства или е изключена.

2.3 Това противоречи също така на принципа, залегнал в Директивата за командироване на работници, който изисква равно третиране на командирования работник с това на гражданите на държавата членка.

2.4 ЕИСК счита също, че външното измерение на правилата за координация трябва да е в защита на правата на европейските граждани, когато се намират извън географските граници на Съюза или когато са осъществили или осъществяват трудова дейност в трети държави.

2.5 ЕИСК счита, че идеята различните държави членки на Съюза да договарят двустранни споразумения с всички и всяка една от третите държави е положителна и похвална политика, но е непълна. Усилията за това биха били значителни, несъразмерни и непропорционални и не винаги успешни, тъй като тези споразумения може да имат различни, дори противоречащи си съдържания. Освен това когато се преговаря, особено с някои бързо развиващи се страни с голяма мощ и влияние (например BRIC) може да се получи дисбаланс на силите, ако държавите членки не действат глобално, с общи интереси и позиции. Затова възможността Европейският съюз като такъв да може да преговаря в областта на социалната сигурност с трети държави или сдружения от трети държави следва да се разгледа и, ако е необходимо, да се реализира в съответствие с Договорите.

2.6 ЕИСК счита, че с тези инструменти ще се избегне, специално по отношение на командированите работници, двойното плащане на социалноосигурителни вноски в държавата приемник и в държавата на произход. В този смисъл трябва да се подчертае, че с премахването на двойното плащане на социалноосигурителни вноски се намаляват значителни разходи. Това благоприятства мобилността на

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност. Публикуван в ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр.

⁽³⁾ Конвенция относно създаване на международна система за запазване на правата в областта на социалната сигурност, Женева, 68-о заседание на Генералната конференция на МОТ (21 юни 1982 г.).

⁽⁴⁾ Препоръка относно създаване на международна система за запазване на правата в областта на социалната сигурност, Женева, 69-о заседание на Генералната конференция на МОТ (20 юни 1983 г.).

работниците, конкурентоспособността на европейските предприятия в чужбина и успоредно с това установяването на територията на Съюза на предприятията на трети държави. Това би могло освен това да бъде повод да се установи единно правило, за да се избегне субективното и произволно прилагане на закона по месторабота или на държавата на произход според случая, а също и данъчните задължения и социалните осигуровки да не съвпадат в една и съща държава.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК изрази становището си относно регламентите за координация, с които приложното поле на правилата беше разширено по отношение на лицата (нови категории) и в материално отношение (нови права) в рамките на ЕС. Освен това някои европейски страни (Норвегия, Исландия, Лихтенщайн и Швейцария), които не са членки на Съюза, прилагат тези регламенти, които послужиха за основа и модел на други многостранни инструменти. Най-добрият пример за това е Ибероамериканската конвенция за социална сигурност, истинско проявление на европейските правила за координация. Следователно ЕИСК счита, че правилата за международна координация на държавите членки или на Съюза би трябвало да са вдъхновени и повлияни от основните принципи и механизми на Регламент (ЕО) № 883/2004.

3.2 Да припомним, че социалните разпоредби и по-конкретно разпоредбите за СС могат да се прилагат и извън географските граници на европейското пространство. В този смисъл принципи като равно третиране на работниците на държавите членки могат да защитят работници на ЕС и да имат правни последици дори извън територията на Съюза. На практика решенията на Съда на Европейския съюз по делата Boukhalfa C-214/94, (белгийски работник, който получавал по-ниска заплата от своите германски колеги в консулството на Германия в Алжир), Hirardin, 112/75, Fiège 110/73, Horst C247/96 и Van Roosmalen, 300/84 (признаване на осигурителни периоди в Алжир и Белгийско Конго съответно от страна на Франция и Белгия на всички граждани на Съюза, а не само на френските и белгийските граждани) са добър пример за това, че принципът за недискриминация може да има приложение извън територията, дори в ситуации, излизащи от териториалното пространство на Съюза. Впрочем тази „притегателна сила“ беше потвърдена с произнесените решения по дела Prodest, 237/83 и Aldewered, C-60/93 на Съда на ЕС, с които се признава обоснованото прилагане на Регламент (ЕИО) № 1408/71 ⁽⁵⁾ в случаи на временно командироване на работници от ЕС в трети държави.

3.3 ЕИСК приветства приемането на решенията относно координацията на системите за СС в рамките на споразуменията за асоцииране и стабилизиране с Израел, Тунис, Алжир, Мароко, Хърватия и бившата югославска република Македония, в които се определя позицията, която трябва да приеме Европейският съюз в съветите за асоцииране. С тези инструменти се

извършва качествена промяна в политиката за СС на ЕС, като се въвежда и урежда двустранно (Европейски съюз / асоциирана държава) принципът на равно третиране и преносимост на пенсионните права. Става въпрос за взаимни задължения и права, както на гражданите на Съюза, които работят или са работили в някоя от тези държави, така и на гражданите на асоциираните държави, които работят или са работили на територията на Съюза. Вече не става въпрос за едностранни правила на Европейския съюз, приложими едностранно, а за международни ангажименти, които са от взаимна полза и за двете подписали ги страни. Освен това с този вид споразумения и съответните решения за приложение се спестяват усилия, тъй като в един правен акт се събира това, което би съответствало на множество двустранни спогодби.

3.4 ЕИСК приветства инициативата на МОТ за „минимално равнище на социална закрила“, което според него не трябва да бъде единно, нито еднакво, нито може да служи за рамка за развитие на системите за социална защита, а следва да се счита като минимален праг с амбиция за развитие. Всъщност „минималното равнище на социална закрила“ трябва да бъде постоянно предизвикателство за напредък и усъвършенстване, в непрекъснато развитие и с определена цел: цялостна защита на работниците и гражданите.

3.5 ЕИСК подкрепя идеята Европейският съюз да създаде механизъм (работна група) за сътрудничество между държавите членки с цел обмен на информация, представяне на добри практики в областта на координацията на системите за СС, анализ на най-добрите начини за доближаване и допълване на националните и съюзните политики и определяне на бъдещите действия на Съюза по отношение на трети държави.

3.6 ЕИСК счита, че е необходимо този процес на външно измерение на правилата за координация да вземе предвид организациите на гражданското общество и по-конкретно организациите на работниците и на предприемачите. Предвид последиците от тези разпоредби за трудовите отношения и разнообразието на засегнатите категории, изглежда необходимо да се отчетат предложенията както на правителствените партньори, така и на неправителствените. На шестата среща на организираното гражданско общество ЕС – Латинска Америка, организирана от ЕИСК в Мадрид през май 2010 г., бяха посочени някои искания, свързани с външното измерение на СС и необходимостта от по-тясно сътрудничество между страните от Латинска Америка и Карибския басейн и държавите членки на ЕС, особено с онези, с които Съюзът има стратегическо партньорство, като Бразилия и Мексико.

3.7 ЕИСК отбелязва също срещата на Европейския съюз, Латинска Америка и Карибския басейн на равнище министри и високопоставени служители, отговарящи за СС, състояла се в Alcalá de Henares през май 2010 г., която може да се приеме като ядро и отправна точка на усилията на равнището на Съюза за координация на външното измерение на СС и е в основата на съобщението, което разглеждаме.

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 г. относно прилагането на схеми за социална сигурност на наети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 5.7.1971 г., стр. 2. ЕЕ глава 5, том 1, стр. 98-146).

3.8 ЕИСК подчертава възможността да продължи да се развива глобалният европейски подход посредством споразумения на Съюза с други държави и регионални организации, тъй като тази формула се оказва по-подходяща и ефикасна от строго националната, в рамките на която държавите членки действат едностранно. В този смисъл трябва да се припомни като модел Ибероамериканската конвенция за социална сигурност⁽⁶⁾. В тази връзка ЕИСК би желал Ибероамериканската организация за социална сигурност да разгледа възможността и други държави членки на ЕС, освен Португалия и Испания, да могат да се присъединят в бъдеще към тази конвенция, с цел с един единствен акт на ратификация да могат да се установяват връзки в областта на СС с няколко латиноамерикански държави, като се избегнат множество преговори и двустранни спогодби.

4. Силни и слаби страни на актуалното състояние

4.1 Необходим е общ подход на Съюза в областта на международната СС, за да се допълнят политиките, които държавите членки развиват с трети държави, тъй като в противен случай няма да е възможно да се изпълнят изцяло задълженията, които правото на Съюза налага. Красноречив пример за това е решението по делото *Gottardo*, С-55/00, с което Съдът на ЕС, въз основа на принципа на равно третиране, разширява полето на индивидуално прилагане на всички двустранни спогодби, подписани от държава членка на Съюза с трета държава по отношение на гражданите на Съюза, въпреки че в обхвата на въпросния правен акт са включени единствено гражданите на подписалите го държави.

4.1.1 Същевременно в това съдебно решение се признава, че то обвързва единствено държавите членки, а не третите държави, по отношение на които Съдът на ЕС не е компетентен. Това е пример за трудностите при изпълнението на това решение, тъй като третата държава може да откаже да разшири обхвата на спогодбата за всички граждани на Съюза и следователно да откаже да издаде удостоверение, да признае право на обезщетения по болест или дори да предостави данни за лицата, които не влизат в обхвата на спогодбата.

4.1.2 В този смисъл заслугата на решението по делото *Gottardo* е в това, че от една страна развива външното измерение на правилата на Съюза, а от друга определя неговите ограничения и недостатъци, тъй като е необходимо сътрудничество с други държави или с други наднационални регионални организации.

4.1.3 По тази причина ЕИСК отправя искане да започне процес на обсъждане на необходимостта да се развие съвместна позиция на ЕС в областта на международната СС чрез споразумения на Съюза или чрез политики на взаимно сътрудничество с други световни действащи лица.

4.2 ЕИСК оценява много положително приемането на Регламент (ЕС) № 1231/2010⁽⁷⁾, с който се разширяват разпоредбите на Регламент (ЕО) № 883/2004, включвайки граждани на трети държави. Счита все пак, че все още има правни пропуски и празноти, които новият подход в съобщението на Комисията се стреми да запълни. Възможно е въпросният регламент се прилага единствено при наличие на трансграничен елемент в рамките на Съюза. Следователно принципът на равно третиране, залегнал в регламента, като цяло се прилага, само ако работник от трета държава е осъществил трудова дейност в повече от една държава членка. Тъй като голямата част от мигрантите от трети държави, които са работили само в една държава членка на Съюза, не влизат в обхвата на Регламент (ЕС) № 1231/2010. Това означава, че те нямат гаранция от страна ЕС по отношение на равното третиране и недискриминацията и зависят от разпоредбите на националното законодателство в тази област. Освен това този регламент не разглежда акумулирането на осигурителни периоди в държавата по произход на работника, нито преносимостта на пенсионните права към въпросната държава. Накрая, посоченият инструмент на ЕС не иска, нито изисква реципрочност за гражданите на ЕС, които няма да получат никаква отговорност от трети държави.

4.3 ЕИСК счита също, че е направена важна крачка напред във външното измерение на Европейския съюз с директивите⁽⁸⁾, приети в областта на миграцията и с предложенията на Комисията, които се обсъждат в Съвета и Парламента. На практика с вече одобрените директиви принципът на равно третиране в областта на СС се разширява, с някои ограничения, по отношение на работниците мигранти от трети държави. Също така те разглеждат преносимостта на пенсионни права към трети държави при същите условия, както за гражданите на въпросната държава членка, без да е необходима двустранна спогодба или споразумение. Въпреки това все още остават неуредени аспекти като реципрочност, акумулиране на осигурителни периоди извън Съюза или преносимостта на пенсионни права, когато законодателството на държава членка не предвижда това право за своите граждани. Освен това ЕИСК желае, в областта на социалната защита, вече одобрените директиви в областта на имиграцията да служат като обща основа, като се приспособяват към различни условия и защитени категории, за директивите, които се обсъждат понастоящем.

5. Понятия

5.1 **Международна координация на СС.** Координацията на режимите за СС има за цел да защити работниците, които са осъществили своята трудова дейност в две или повече държави и са се осигурявали в различни системи за СС. За тази цел

⁽⁶⁾ Многостранна ибероамериканска конвенция за социална сигурност от 10 ноември 2007 г.

⁽⁷⁾ Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за разширяване обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство. Публикуван в ОВ L 344, 29.12.2010 г., стр. 1.

⁽⁸⁾ Специално Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, от 13 декември 2011 г., относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава-членка (ОВ L 343, 23.12.2011 г., стр. 1).

държавите сключват спогодби с други държави, които често съдържат клаузи за равно третиране, прилагане на едно и също законодателство, запазване на правата на СС на държавата по произход в случай на командировани работници, преносимост на пенсиите и акумулиране на осигурителни периоди, осъществени в държавите, подписали спогодбата. Регламент (ЕИО) № 1408/71 и неговият приемник, Регламент (ЕО) № 883/2004, са инструментите на Съюза, които установяват реда и условията за прилагане на тези принципи в европейското пространство, като служат и за основа на спогодбите с трети държави.

5.2 Националната гледна точка за външното измерение на СС е изложена в двустранни споразумения между отделните държави членки и трети страни, които имат за цел да защитават работниците, осъществили трудова дейност в две държави. В някои случаи приложното поле обхваща само гражданите на държавите, подписали споразумението.

5.3 Гледната точка на Съюза за външното измерение на СС отчита интересите на ЕС като цяло. Отнася се до договарянето на споразумения между ЕС и една или няколко трети държави или други действия за защита в областта на СС. По принцип е насочена към всички европейски граждани.

5.4 Споразуменията за асоцииране и/или стабилизиране могат да предвиждат прилагането на принципа на равно третиране и преносимост на осигурителни права по отношение на гражданите на общността и гражданите на държавите, които са ги подписали. Тяхното развитие се осъществява посредством решения.

5.5 Споразумения между Съюза и трети държави в областта на СС, каквито сега няма, биха могли да започнат с установяване на приложимото законодателство за избягване на двойното плащане на социалноосигурителни вноски, преносимост на пенсионните права и да се допълнят с акумулиране на осигурителни периоди. Тези споразумения ще се различават значително от предходните, тъй като те са много по-обща и само по изключение разглеждат въпроси от сферата на СС.

5.6 Споразуменията са асоцииране, търговските споразумения или тези за икономическо сътрудничество уреждат икономически и търговски въпроси, а също и политически, свързани с устойчивото развитие и сътрудничеството между Европейския съюз и трети държави или региони. В някои от тях има клаузи за СС.

6. Примери

6.1 Еднакво третиране и преносимост на пенсионни права:

6.1.1 Работници от държави членки на ЕС (А и Б), които осъществяват трудова дейност в трета държава (В), която не предвижда в своето законодателство за СС участие на чужденци, нито преносимост на пенсионни права. Държавата

А е подписала двустранна спогодба, която предвижда равно третиране и запазване на придобитите права (преносимост на пенсионни права). Държавата Б не е подписала никаква спогодба с държавата В. Положението на работниците от държавите А и Б е съвсем различно. Първият работник има право на СС в държавата В и, ако стигне до пенсия, може да я получава в държавата А, ако се завърне там. Работникът от държавата Б няма да има право на пенсия и, дори да го има, няма да може да получава пенсията си в своята държава по произход. Това е пример за различно третиране в зависимост от съществуването или не на двустранна спогодба, чието подписване зависи основно от интереса на държавата В да го договори с една или друга държава членка на Съюза. Предвид тази действителност, би било много по-полезно да се договори споразумение за СС направо между ЕС и държавата В. Друга възможност е да се включи в по-обща споразумения (регионални, многостранни, за сътрудничество и др.) част за СС, която да съдържа клаузи за равно третиране и преносимост на пенсионни права.

6.1.2 Работници от държави А и Б, членки на ЕС, командировани от своите предприятия в държавата В за две години. В нейното законодателство има изискване да се плащат социални осигуровки за работниците, които осъществяват трудова дейност на нейна територия. В законодателствата на държавите А и Б също се предвижда плащане на осигуровки за командированите работници. И в този случай държавата А е подписала двустранна спогодба с държавата В, според което осигуровките се плащат само в държавата по произход. А предприятието на държавата Б ще трябва да плаща двойни осигуровки, в собствената си държава и в държавата В. В този случай предприятието, което командирова работниците си, ще загуби конкурентоспособност, тъй като поема по-високи социални разходи, което би могло да се избегне, ако спогодбата за СС с третата държава се подпише на равнището на ЕС.

6.1.3 Работници от третите държави В и Г работят в държавата А, членка на ЕС, която има спогодба за СС с държавата В, но не и с държавата Г. Законодателството на държавата членка на ЕС не предвижда принципа на равното третиране, нито преносимостта на пенсионни права. Положението на работниците на В и Г е такова, че те не са защитени с никакъв нормативен инструмент на Съюза (може да са временни работници, например). Работниците няма да имат една и съща защита (пълни права за този от държавата В и липса на права за този от държавата Г), от което следва че принципът за равно третиране няма да се прилага изцяло. Това не би могло да се случи, ако Съюзът договори споразумение за СС с въпросната държава Г.

6.1.4 Граждани на трета държава В осъществяват трудова дейност в държавите А и Б, членки на ЕС. Държавата А предвижда в своето законодателство преносимост на пенсионни права или пък има двустранна спогодба с държавата В, което предвижда преносимост. Това не важи за държавата Б. Работниците и на двете държави са придобили пенсионни права в държавата на ЕС, в която са осъществили трудова дейност и са се върнали в своята държава. Този, който е работил в държавата А ще може да получава пенсия, докато онзи, който е работил в държавата Б, ще загуби своите пенсионни права. Това също не би могло да се случи, ако ЕС имаше споразумение, което да урежда това и други права на СС.

6.1.5 Граждани на трета страна осъществяват трудова дейност в държави А и Б, членки на ЕС. В законодателството за СС на държавата А е залегнал принципът за равно третиране в СС, докато в това на държавата Б този принцип не съществува. В първия случай ще се начисляват вноски за гражданина на държава извън Съюза, докато във втория - не. Това ще доведе до икономическо предимство за държавата Б и ще се наруши идеята за ЕС като пространство на равенство и недискриминация. Еventуално споразумение на равнището на Съюза би разрешило и тези възможни случаи.

6.2 **Реципрочност.** Работник, гражданин на трета държава Б, работи в държавата А, членка на ЕС, където по силата на националното законодателство за СС или на разпоредба на Съюза се признава принципът на равно третиране. Работник от държавата А, членка на ЕС, осъществява трудова дейност в трета държава Б, където не се признава принципът на равно третиране. Тъй като принципът на равно третиране не е признат нито от националното законодателство, нито с правен акт на ЕС на реципрочна основа, се създава очевидно неравенство. Споразумение за СС на равнище ЕС би разрешило този проблем, задължавайки страните да приемат такава реципрочност.

6.3 **Въздействие на решението по делото Gottardo.** Работник, гражданин на държавата А, членка на ЕС, който е работил в държавата Б, членка на ЕС и в трета държава В. Б и В имат подписана двустранна спогодба за СС, която се отнася само до гражданите на двете подписали я държави. А и В нямат подписана двустранна спогодба. Работникът твърди, че се е осигурявал 8 години в държавата Б и 10 в държавата В. В държавата Б се изискват 15 години осигурителен стаж за придобиване право на пенсия. В изпълнение на решението по делото Gottardo, държавата Б ще трябва да признае осигурителните периоди, акумулирани от работника в държавата В. За целта тя ще трябва да разчита на сътрудничеството на държавата В, а работникът ще трябва да представи документи за акумулираните периоди. Предвид факта, че решението по делото Gottardo няма задължителен характер в държавата В, тя може да откаже да изпълни това изискване. Следователно това решение не може да се изпълни без добрата воля на държавата В. За попълване на тази липса, Съюзът ще трябва да си сътрудничи с трети държави за изпълнението ѝ. На Комисията ще трябва да се възложи също задача да проследява и координира двустранните спогодби, които се договарят или предлагат, да се отнасят за всички граждани на Съюза.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II)“ и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно установяване на европейски инструмент за съседство“

COM(2011) 838 final и COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Главен докладчик: г-н SIBIAN

На 25 юли 2012 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 регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II)“ и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно установяване на европейски инструмент за съседство“

COM (2011) 838 final и COM (2011) 839 final.

На 17 септември 2011 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Външни отношения“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (член 59 от Правилника за дейността), на 484-тата си пленарна сесия на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н SIBIAN и прие настоящото становище със 142 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки във връзка с предложението за регламент относно ИПП II

1.1 ЕИСК приветства новия подход, възприет в проекта за регламент относно ИПП II, който в сравнение с предишните инструменти предлага по-голяма гъвкавост и създава условия за равно третиране на страните бенефициери, като не прави разлика между подкрепата за страните кандидатки и страните потенциални кандидатки.

1.2 ЕИСК подкрепя новата стратегия, предложена в проекта за регламент относно ИПП II, която ще даде възможност за оказване на подкрепа на всяка страна бенефициер, адаптирана към индивидуалните ѝ нужди. Ще бъдат приети документи за всеобхватна многогодишна стратегия за всяка страна, в които ще се отчитат нейните специфични нужди и програми в процеса на подготовка за присъединяване към ЕС.

1.3 ЕИСК счита, че средносрочното преразглеждане на стратегическите документи може да се окаже закъсняло, и предлага средата на срока да се разглежда като най-късният възможен момент за завършване на преразглеждането. Важно е вниманието да се насочи към постигането на целите. Затова е задължително да има гъвкавост. ЕИСК препоръчва преди средносрочните прегледи да се извърши годишно преразглеждане, за да се повиши ефективността на подкрепата. Годишните доклади на Европейската комисия за напредъка могат да бъдат солидна основа за преразглеждането и адаптирането на програмирането според нуждите на съответните страни.

1.4 ЕИСК приветства целта на новия проект за регламент да се опрости и намали административната тежест, свързана с управлението на финансовата помощ. Въпреки това ЕИСК изразява резерви по отношение на секторния подход към

отпускането на помощта. Този механизъм би трябвало да се използва разумно, в съответствие със специфичните обстоятелства на всяка страна бенефициер, като се има предвид, че предприсъединителната помощ е замислена така, че да помогне на страните кандидатки и потенциални кандидатки да се подготвят за бъдещото членство. ИПП II предлага на страните възможност да опитат преди присъединяването как се изпълняват произтичащите от членството задължения, включително онези, свързани с управлението на структурните, кохезионните, селскостопанските фондове и фондовете за развитие на селските райони. Следователно всеки секторен фонд би трябвало да се използва само когато са налице подходящи правила и процедури (например по отношение на правилата за обществени поръчки, конфликтите на интереси и др.) и когато планът за разходване на държавния бюджет предвижда достатъчно възможности и обхваща повече от една година. Обикновено секторният подход е свързан със сектори като здравеопазване, образование и др., а подкрепата на ИПП II е насочена и към сектори като борбата с корупцията и изграждането на капацитет на публичната администрация, за които има по-малка вероятност да съответстват на този подход, тъй като вместо една институция има множество органи бенефициери.

1.5 ЕИСК приветства поставения в новия проект за регламент акцент върху укрепването на координацията и сътрудничеството на стратегическо равнище с други донори, както и с международни и други финансови институции.

1.6 ЕИСК приветства също осигурената от новия инструмент гъвкавост, която дава възможност за трансфер на отпусканите средства от една област на политика към друга и за прехвърляне на фондовете от една година към следващата ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ В случаите, в които Финансовият регламент допуска това.

1.7 ЕИСК подчертава необходимостта от подкрепа и развитие на местната ангажираност в програмирането и прилагането на ИПП II. За тази цел трябва да се въведат подходящи механизми за приобщаване на националните власти, социалните партньори и гражданското общество и за укрепване на техния капацитет. Тяхното участие трябва да се насърчава на всички етапи от подпомагането: замисъл и подготовка, осъществяване, мониторинг и оценяване. Помощта за гражданското общество трябва да минава и през местните междинни организации за подкрепа и националните центрове за ресурси.

1.8 Процесът на разширяване изисква хармонизиране на трудовите и социалните закони в Западните Балкани с достиженията на правото на ЕС в социалната област. Следователно ИПП II ще се превърне в катализатор за насърчаване на социалното приобщаване, социалното сближаване, достойния труд и качествения заетост в региона.

2. Предложението за регламент относно ИПП II: основни елементи

2.1 Проектът за регламент относно Инструмента за предприемаческа помощ (ИПП II) създава законодателна рамка за новия финансов инструмент (ИПП II), който ще замени настоящия, чийто срок изтича на 31 декември 2013 г.

2.2 Новият предприемачески инструмент се съсредоточава върху осъществяването на политиката на разширяване, като допринася за насърчаването на стабилността, сигурността и просперитета в Европа. Новият инструмент подкрепя страните кандидатки⁽²⁾ и потенциални кандидатки⁽³⁾ за присъединяване към ЕС в процеса на тяхната подготовка за това присъединяване.

2.3 Тъй като тези страни са слабо развити в социално-икономическо отношение (с едно единствено изключение - Исландия), а също и поради факта, че те трябва да бъдат подготвени, за да се изправят срещу глобалните предизвикателства и да се адаптират към усилията на ЕС за справяне с тези предизвикателства, е очевидно, че за тяхното доближаване до стандартите на ЕС, са необходими значителни инвестиции, насочени към постигане на резултати. Проектът за регламент относно ИПП II предлага техническа и финансова подкрепа на тези страни, тъй като те не могат сами да положат всички необходими усилия и да направят всички необходими разходи за изпълняването на критериите за присъединяване към ЕС.

2.4 Съгласно проекта за регламент относно ИПП II финансовите средства за периода 2014-2020 г. ще бъдат приблизително 14 милиарда евро.

2.5 Новият инструмент е замислен така, че да дава възможност за по-голяма гъвкавост, да опростява и да намалява административната тежест, свързана с управлението на финансовата помощ.

2.6 Опростяването ще включва реорганизация на настоящата компонентна структура на помощта по линията на ИПП, като по този начин ще даде възможност за опростяване на законодателната рамка и ще предостави недиференциран достъп до

помощ във всяка област на политиката на всяка страна (независимо дали е кандидатка или потенциална кандидатка за членство). По-рано от петте компонента, включени в предходната версия на инструмента ИПП, само два (*помощ за прехода и изграждане на институциите и трансгранично сътрудничество*) бяха отворени за потенциални страни кандидатки, докато другите три бяха достъпни само за страните кандидатки (*регионално развитие, развитие на човешките ресурси и развитие на селските райони*).

3. Специфични бележки във връзка с проекта за регламент относно ИПП II

3.1 ЕИСК настоятелно препоръчва в член 2, параграф 1, буква а), (ii) наред с популяризирането и защитата на правата на човека и основните свободи, по-доброто спазване на правата на малцинствата, насърчаването на равенството между половете, недискриминацията и свободата на печата и насърчаване на добросъседските отношения да бъдат включени насърчаването на социалните права и защитата на уязвимите групи, с цел да се подчертае значението, което страните бенефициери следва да отдадат на тези права и по този начин да се осигури необходимия баланс между социалното приобщаване и развитието на демокрацията и гражданското общество.

3.2 Съответно предложените показатели, упоменати в член 2, параграф 2 следва да се адаптират така, че да отчетат по подходящ начин тези изменения. Следователно би трябвало да се добави показател за равнището на развитие на гражданското общество и на капацитета на социалните партньори и на другите организации на гражданското общество. В проекта за регламент би следвало да се включи и друг показател, свързан с правата на хората от уязвими групи.

3.3 Подкрепата по линията на ИПП трябва да подпомага борбата със социалното изключване и растящите социални различия, а също и достъпа на социално изключените групи и региони до фондовете. Поради това ЕИСК смята, че в допълнение към показателите, изложени в член 2, параграф 2, подпараграф 1, второ тире, следва да се включи още един показател, свързан със социалната справедливост на стратегиите за социално и икономическо развитие.

3.4 ЕИСК счита, че всички показатели трябва да са насочени към резултатите и да са едновременно количествени и качествени.

3.5 ЕИСК смята също, че подобряването на социалния диалог и подкрепата за развитието на капацитета на социалните партньори са ключови цели, на които трябва да се наблегне повече в проекта за регламент. Споменаването на гражданското общество и социалния диалог само по себе си не е достатъчно категорично и задължаващо в това отношение.

3.6 В повечето страни бенефициери социалните партньори не са развити в достатъчна степен или се сблъскват с огромни трудности при изпълнението на своята роля, особено в условията на такава тежка икономическа криза. Сдруженията на бизнеса също трябва да се подкрепят. Поради това ЕИСК настоятелно препоръчва да се инвестира по-стратегически в подкрепата на тези организации.

⁽²⁾ Бивша югославска република Македония, Исландия, Сърбия, Турция, Хърватия и Черна гора.

⁽³⁾ Албания, Босна и Херцеговина и Косово.

3.7 ЕИСК отбелязва значението, което се отдава в проекта за регламент на въпроса за координирането на донорите с цел да се повишат ефективността и ефикасността на подпомагането и да се избегне двойното финансиране. Въпреки това ЕИСК би искал да види по-конкретни мерки, които могат да се предприемат, за да се гарантира, че координирането на донорите се извършва ефективно както на национално, така и на европейско равнище.

4. Заключение и препоръки във връзка с проекта за регламент относно установяване на европейски инструмент за съседство (ЕИС)

4.1 ЕИСК приветства този проект за регламент и по-специално подхода „повече усилия за повече помощ“, който насърчава страните, обхванати от инструмента, да демонстрират устойчив напредък към демокрация и спазване на правата на човека и международното право.

4.2 ЕИСК подкрепя предложението равенството между половете и борбата с дискриминацията да бъдат хоризонтална цел във всички действия, извършвани по силата на настоящия регламент.

4.3 ЕИСК препоръчва Европейската комисия да включи Механизма за гражданското общество за страните, обхванати от Европейската политика за съседство, и Европейския фонд за демокрация в проекта за регламент.

4.4 ЕИСК смята, че отразената в инструмента цел на партньорството с обществата би трябвало да намери израз в участието на организациите на гражданското общество, включително на социалните партньори и регионалните и местните власти на всички етапи от цикъла на подпомагане. „Арабската пролет“ показва колко важно е да се подкрепят гражданските движения в съседните на ЕС страни.

4.5 ЕИС би следвало да се превърне в гъвкав инструмент, с който да се повиши капацитетът на организациите на гражданското общество и да им се даде възможност да проучват публичните политики и да играят съществена роля в демократичния процес.

4.6 ЕИСК препоръчва в съседните на ЕС страни да се създадат платформи за диалог между гражданското общество и правителствата и би желал да помогне на Европейската комисия и на Европейската служба за външна дейност да постигнат тази цел.

4.7 ЕИСК препоръчва делегацията на ЕС да извърши каталогизиране на всички организации на гражданското общество в региона, което би могло да помогне на всички институции в ЕС да заздравят отношенията си с едно възникващо гражданско общество.

4.8 ЕИСК препоръчва в регламента относно ЕИС да се обърне по-голямо внимание на изграждането на капацитета на институциите, отговарящи за разпределянето на помощта в страните партньорки, за да се гарантират добро ниво на усвояване и висока степен на прозрачност в използването на фондовете.

4.9 ЕИСК счита, че ЕИС би трябвало да засили сътрудничеството в областта на висшето образование, по-специално посредством младежкия и студентския обмен между Съюза и неговите съседни. Инструментът трябва да създаде възможности за изграждане на мрежи, повишаващи капацитета на НПО в областта на младежката политика в съседните на ЕС страни.

4.10 ЕИСК препоръчва с помощта на този инструмент Комисията да насърчава и устойчивата индустриална политика, социалната отговорност на предприятията, бизнеса с отговорно отношение към околната среда и политиките в подкрепа на МСП, да разрешава проблемите на пазара на труда и да подобрява социалните политики.

5. Проектът за регламент относно ЕИС: основните елементи

5.1 Целта на европейската политика на съседство (ЕПС) е до границите на ЕС да се създаде област на благополучие и добро-съседство.

5.2 През периода 2014-2020 г. ЕС ще продължи да подкрепя целите на Европейската политика за съседство (ЕПС) с помощта на специален финансов инструмент – Европейския инструмент за съседство (ЕИС), който ще замени създадения през 2006 г. Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП).

5.3 ЕИС ще оказва по-голяма подкрепа на партньорите, ангажирани с изграждането на демократични общества и предприемането на реформи, в съответствие с принципите „повече усилия за повече помощ“ и „взаимна отчетност“.

5.4 Проектът за регламент относно ЕИС включва разпоредби за опростяване на инструмента в редица отношения, като постига равновесие между гъвкавостта и значението, отдавано на политическите цели и ключовите области на сътрудничество.

5.5 Проектът за регламент относно ЕИС насърчава допълването, съгласуваността и опростяването на приоритетните области на действие, в съответствие със стратегията „Европа 2020“, като запазва насочеността към основните цели на ЕПС.

5.6 Средствата, предвидени за прилагането на Регламента относно ЕИС през периода 2014-2020 г. ще бъдат приблизително 18 милиарда евро.

6. Специфични бележки във връзка с проекта за регламент относно ЕИС

6.1 Целта на външната дейност на ЕС, която се осъществява посредством този инструмент, е да се окаже въздействие, изразяващо се в осезаеми промени в страните партньорки. В случаите, в които има такава възможност, това въздействие следва да се наблюдава посредством подходящ механизъм и да се оценява въз основа на предварително определени, специфични

за всяка страна, ясни, прозрачни и измерими показатели: конкретни, измерими и приложими критерии, по които може да се оцени дали дадена страна зачита демократичните ценности, които ЕС желае да насърчава с помощта на ЕИС.

6.2 За да се подобри прилагането на принципа „повече усилия за повече помощ“, подходяща част от общия бюджет, който се отпуска по линията на този инструмент, може да бъде заделена под формата на стимули, с които да се предостави по-голяма подкрепа на страните партньорки, демонстриращи напредък в изглаждането или консолидирането на заплъбочена и устойчива демокрация. Освен това този принцип би трябвало да се прилага по начин, при който се вземат предвид уязвимите групи в тези страни, и не бива да води до орязване на помощта за развитие, отпускана на отделните страни, а по-скоро към преразпределяне на помощта от правителството към гражданското общество.

6.3 Делегацията на ЕС също би трябвало да получи по-голяма роля в сътрудничеството с други международни донори.

Документът, упоменат в член 7, параграф 1 и параграф 2, би следвало да включва подробна и актуална информация относно донорите и да съдържа описание на стъпките, които следва да се предприемат, за да се подобри координацията между донорите, по-специално между ЕС и държавите членки.

6.4 Съгласно проекта за регламент в отношенията си със своите партньори по света Европейският съюз се ангажира да насърчава достойния труд, както и ратифицирането и ефективното прилагане на международно признатите стандарти за труд. Би следвало да се подчертаят и премахването на детския труд и значението на многостранните споразумения за опазване на околната среда.

6.5 Проектът за регламент би трябвало да бъде по-ясен по отношение на укрепването на вътрешната отчетност и създаването на институционализиран механизъм за консултации и мониторинг с организациите на гражданското общество, екологичните и социалните партньори и други недържавни участници.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света“

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Главен докладчик: **г-н IULIANO**

На 25 юли 2012 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 регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света“

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

На 17 септември 2012 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Външни отношения“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (член 59 от Правилника за дейността), на 484-тата си пленарна сесия на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 15 ноември 2012 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н Iuliano и при настоящото становище със 152 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК оценява положително широкия спектър от права, обхванати в измененията на ЕП, със специален акцент върху въпросите на равнопоставеността на половете, правата на мигрантите, необходимостта да се гарантира приобщаване на хората с увреждания и правата на малцинствата.

1.2 ЕИСК подкрепя споменаването на холистичния подход, който Съюзът би трябвало да предприема, когато се занимава с правата на човека и основните свободи, включително тяхната неделимост⁽¹⁾. На тази основа ЕИСК призовава да се отдава по-голямо значение на икономическите, социалните и културните права; спазването на трудовите норми така, както те са постановени в конвенциите на МОТ, сега повече от всякога е ключов стълб на развитието на демокрацията.

1.3 ЕИСК подкрепя включването на правото на труд и правото на справедливи и благоприятни условия на труд, включително сформирването на професионални съюзи и членуването в тях във връзка с насърчаването на основни трудови норми и социалната отговорност на дружествата⁽²⁾. Във връзка с последното би трябвало изрично да се споменат Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека⁽³⁾. ЕИСК подкрепя също така насърчаването на правото на свободна стопанска инициатива.

1.4 На тази основа би трябвало изрично да се споменат свободата на сдружаване и колективното договаряне, както и

подкрепата за социалните партньори и социалния диалог, с оглед да се насърчава прилагането на международните трудови норми.

1.5 ЕИСК изразява задоволство, че се отдава по-голямо значение на появата на независимо гражданско общество, което ще допринесе за процесите на демократизация и добро управление, включително вътрешната отчетност⁽⁴⁾. В съответствие с това би трябвало да се отдаде приоритетно значение на ролята на организациите на гражданското общество (ОГО) и тя да бъде укрепена с настоящия регламент (на национално, регионално и международно равнище), включително тяхното пряко участие в политическия диалог по време на процеса на планиране⁽⁵⁾.

1.6 ЕИСК изразява съгласие с необходимостта от засилване на капацитета на делегациите на ЕС в страните партньорки, тъй като тези делегации все повече се нуждаят от съответен експертен опит в областите на правата на човека и подкрепата на демокрацията, както и от осведоменост относно развитието на гражданското общество⁽⁶⁾. Освен това ролята на делегациите ще бъде от решаващо значение за осигуряване на съгласуваност с други инструменти на ЕС в областта на външните отношения, като ИСП или ЕФР, по отношение на подкрепата на национално равнище за гражданското общество.

1.7 ЕИСК подкрепя призива за по-гъвкави процедури, които би трябвало да бъдат достатъчно достъпни за бенефициерите и би трябвало да водят до намаляване на административната тежест (особено в извънредни ситуации)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Вж. преговорната позиция на Европейския парламент относно „Предложение за регламент на Парламента и Съвета за създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света“, Комисия по външни работи, докладчик: Alexander Graf Lambsdorff, параграф 6.

⁽²⁾ Вж. преговорната позиция на ЕП, член 2, параграф 1 б (ix).

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Вж. преговорната позиция на ЕП, параграф 9.

⁽⁵⁾ Вж. преговорната позиция на ЕП, параграф 11а.

⁽⁶⁾ Вж. преговорната позиция на ЕП, параграф 15а.

⁽⁷⁾ Вж. преговорната позиция на ЕП, параграф 16г.

1.8 Накрая, ЕИСК отново изтъква необходимостта да бъде включен в процеса на планиране на инструмента, както и по-специално във връзка с планирането на годишната и многогодишната стратегия и средносрочните прегледи и оценки.

2. Контекст

2.1 След сезиране от Съвета, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изготви следното становище относно „Предложение на Европейската комисия за регламент за създаване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света“⁽⁸⁾.

2.2 Това предложение понастоящем се разглежда от Европейския парламент (ЕП)⁽⁹⁾ на първо четене съгласно процедурата за съвместно вземане на решение.

2.3 В този контекст ЕП вече предложи различни промени, които ще бъдат тема на преговорите между ЕП и Съвета. Окончателното приемане на предложението регламент е предвидено за 2013 г. и той ще влезе в сила през 2014 г.

2.4 Този регламент има за цел да замени настоящата правна основа за Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)⁽¹⁰⁾, който представлява финансов инструмент на ЕС, предназначен за подкрепа на дейността за защита на правата на човека и на демокрацията в трети страни.

2.5 Неотдавна ЕИСК работи по тази тема и прие през 2009 г. становище по собствена инициатива относно ЕИДПЧ⁽¹¹⁾, като направи преглед на инструмента и представи специфични препоръки.

2.6 С настоящото становище ЕИСК възнамерява да допълни тези препоръки като формулира допълнителни предложения относно предложението регламент и разгледа внесените неотдавна изменения на ЕП.

3. Допълнителни бележки

3.1 Както и в своето предходно становище⁽¹²⁾, в настоящия доклад ЕИСК отново изтъква необходимостта от това да се отдава по-голямо значение на икономическите, социалните и културните права (ИСКП) в политиките на Европейския съюз като цяло и чрез използване на наличните тематични инструменти, като този нов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека. И наистина, ИСКП често могат да бъдат отправна точка за последваща подкрепа за гражданските и

политическите права. Както ЕК отбеляза⁽¹³⁾, глобализацията и някои неотдавнашни събития като Арабската пролет показаха, че неравенствата, дискриминацията и експлоатацията са новите предизвикателства за цялостното популяризиране на правата на човека. Следователно защитата на трудовите права и на всички свързани права, определени в конвенциите на МОТ, днес повече от всякога представлява централен стълб в това отношение. На тази основа в този регламент би трябвало изрично да се споменат свободата на сдружаване и колективното договаряне, както и подкрепата за социалните партньори и социалния диалог⁽¹⁴⁾, с оглед да се насърчава прилагането на международните трудови норми⁽¹⁵⁾. Същевременно ЕИСК подчертава значението на популяризирането на правото на свободна стопанска инициатива като основен принцип на икономическите и социалните права.

3.2 ЕИСК оценява високо значението на този тематичен инструмент, който, поради своята независимост, е от съществено значение за запазване на автономността и правото на инициатива на ОГО, когато разглеждат нарушаването на правата на човека, както и за насърчаване и запазване на действителната демокрация. Както ЕК с право заяви в своето неотдавнашно съобщение относно „Корените на демокрацията и устойчивото развитие: ангажираността на Европа с гражданското общество в областта на външните отношения“⁽¹⁶⁾: „Влиятелното гражданско общество е особено важно за всяка демокрация и представлява предимство само по себе си. То възпитават и насърчава плурализма и може да допринесе за по-ефективни политики, за солидарно и устойчиво развитие и приобщаващ растеж. То е важен фактор за укрепването на мира и разрешаването на конфликти. Като изразяват загрижеността на гражданите, организациите на гражданското общество (ОГО) развиват дейност в публичната сфера, в която предприемат инициативи за укрепване на демокрацията на участieto.“ Ето защо ЕИСК призовава този регламент да отпаде приоритетно значение на подкрепата за ОГО, включително тяхното участие в механизмите за политически диалог на национално, регионално и световно равнище по време на процесите на планиране на този инструмент.

3.3 ЕИСК изтъква необходимостта от напредък в изграждането на по-последователна рамка за програмите за подкрепа на ОГО в различните финансови инструменти на ЕС за външни действия, като инструмента, който е предмет на настоящото становище, ИСР (географски и тематични програми) и ЕФР. Ето защо призоваваме за механизми за засилена вътрешна

⁽¹³⁾ *Правата на човека и демокрацията в основата на външните действия на ЕС – към по-ефективен подход*, Съвместно съобщение до Европейския парламент и до Съвета, COM(2011) 886.

⁽¹⁴⁾ Както ЕИСК вече отбеляза „социалният диалог би трябвало да бъде изрично посочен като приоритет, тъй като той е пълноценен инструмент за участие, представителство и уреждане на различни групови интереси, в този случай – на интересите на социалните партньори (работодатели и работници). Социалният диалог е средство, позволяващо да се срещнат интересите на различните страни, по които тези страни постигат съгласие. Следователно, за този процес са присъщи принципът на равнопоставеност на представителството, както и утвърждаването на основните принципи на демокрацията. Затова социалният диалог представлява конкретен израз на упражняването на свободите на изразяване и на сдружаване, които както се твърди в самия регламент за ЕИДПЧ „са предпоставка за политически плурализъм и демократичен процес.“ Вж. становище на ЕИСК 53/2009, параграф 5.2, стр. 9.

⁽¹⁵⁾ В това отношение трябва да отбележим, че социалният диалог вече е интегриран в Стратегическия документ относно ЕИДПЧ за 2011-2013 г. и „правото на мирни събрания и на сдружаване, включително правото да се образуват профсъюзи и да се членува в тях и правото на колективно договаряне“ са включени в Годишния план за действие във връзка с ЕИДПЧ за 2011 г.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

⁽⁸⁾ COM (2011) 844.

⁽⁹⁾ Вж. преговорната позиция на ЕП.

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕО) № 1889/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за установяване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света. ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 1.

⁽¹¹⁾ Вж. становище на ЕИСК: „Европейски инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)“, ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 13.

⁽¹²⁾ Вж. становище на ЕИСК ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 13.

координация по време на фазите на планиране сред засегнатите органи, като ЕСВД, ГД „Развитие и сътрудничество“ и самите държави членки. Това се отнася особено за националното равнище, където делегациите на ЕС играят решаваща роля в осигуряване на последователност и взаимно допълване между различните програми за подкрепа на ОГО. Ето защо ЕИСК приветства инициативата за разработване на *пътни карти на ЕС за ангажираност с ОГО* ⁽¹⁷⁾ на национално равнище, които биха активизирали и гарантирали структуриран диалог и стратегическо сътрудничество, водейки до повече съгласуваност и по-голямо въздействие на действията на ЕС.

3.4 На тази основа от основно значение е да се осигури подходящ капацитет на равнище делегация, за да може да се общува пълноценно с ОГО, да се разбира разнообразието на действащите лица и специфичните роли на тези организации и следователно да се гарантира по-стратегически ангажимент. В самото съобщение на ЕК се казва, че „препоръчва се редовното картографиране с участието на партньори, обхващащо многообразието на участниците и включващо мрежи и платформи на национално/секторно равнище“ ⁽¹⁸⁾. ЕИСК напълно подкрепя този подход и отново изтъква необходимостта от подкрепа на приобщаващи и прозрачни схеми за диалог с независими и представителни ОГО на национално равнище.

3.5 Накрая, ЕИСК отново изтъква възможността да бъде също включен в процеса на планиране на инструмента, по-специално във връзка с планиране на годишната и многогодишната стратегия и средносрочните прегледи и оценки. По този начин той може да сподели резултатите от работата, която провежда със своите партньори от гражданското общество в трети страни, с

които поддържа специални отношения (Кръгла маса Индия - ЕС, Евро-средиземноморската зона, държави от АКТБ и т.н.). Той призовава да бъде консултиран относно средносрочните прегледи и оценки на инструмента.

3.6 ЕИСК възнамерява да играе активна роля в този процес въз основа на собствения си опит и собствените си „мрежи“ за консултация (икономически и социални партньори в целия свят и икономически и социални съвети, там където те извършват дейност и имат представителна роля).

3.7 ЕИСК може също така да играе важна роля по отношение на гражданското общество в областта на последващата дейност след провеждане на избори, с цел консолидиране на демократичните системи.

3.8 Преди три години ЕИСК създаде Комитет за наблюдение на ЕИДПЧ, с цел от една страна да отговаря на спешните искания за консултации в рамките на новите процедури относно финансовите инструменти и, от друга, да осигурява наблюдение на програмирането и изпълнението на ЕИДПЧ. На Комитета за наблюдение беше възложен и анализът на други инструменти на ЕС за осъществяване на мерки в трети страни, както и да се опита да установи ефективно сътрудничество с Комисията и Парламента. Сегашният комитет би могъл да се развие в по-структуриран подкомитет на ЕИСК, който може да си сътрудничи с различни програми за подкрепа, които са на разположение на ОГО в трети страни в рамките на различни финансови инструменти на ЕС.

Брюксел, 15 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ „Корените на демокрацията и устойчивото развитие: ангажираността на Европа с гражданското общество в областта на външните отношения“, COM(2012) 492 final, стр. 9.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, стр. 9.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за създаване на програма за действие за данъчно облагане в Европейския съюз за периода 2014 — 2020 г. („Фискалис 2020“) и за отмяна на Решение № 1482/2007/ЕО“

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)

(2013/C 11/18)

На 11 септември 2012 г. Европейският парламент и на 18 октомври 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за данъчно облагане в Европейския съюз за периода 2014 — 2020 г. („Фискалис 2020“) и за отмяна на Решение № 1482/2007/ЕО“

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD).

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становището си, прието на 22 февруари 2012 г. ⁽¹⁾, той взе решение на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.) със 147 гласа „за“, 1 глас „против“ и 12 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Програма за периода 2014—2020 г. (FISCUS)“, ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 48.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 812/2004 на Съвета за определяне на мерки относно приуловите на представители на разред китообразни в риболовните полета и за изменение на Регламент (ЕО) № 88/98“

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD)

(2013/C 11/19)

На 8 август 2012 г. Европейският парламент и на 10 септември 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 812/2004 на Съвета за определяне на мерки относно приуловите на представители на разред китообразни в риболовните полета и за изменение на Регламент (ЕО) № 88/98“

COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Комитетът взе решение със 140 гласа „за“, без гласове „против“ и 10 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на видовете от дивата флора и фауна чрез регулиране на търговията с тях (преработен текст)“

COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

На 11 септември 2012 г. Европейският парламент, и на 12 септември 2012 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на видовете от дивата флора и фауна чрез регулиране на търговията с тях“

COM(2012) 403 final — 2012/196 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши със 151 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 850/98 на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки за защита на младите екземпляри морски организми“

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD)
(2013/C 11/21)

На 11 септември 2012 г. Европейският парламент и на 17 септември 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 850/98 на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки за защита на младите екземпляри морски организми“

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Комитетът реши със 143 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1100/2007 на Съвета относно установяване на мерки за възстановяване на запасите от европейска змиорка“

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)
(2013/C 11/22)

На 11 септември 2012 г. Европейският парламент и на 3 септември 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1100/2007 на Съвета относно установяване на мерки за възстановяване на запасите от европейска змиорка“

COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши, със 150 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“, да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед уточняване на разпоредбите относно графика на търговете за квоти за емисии на парникови газове“

COM(2012) 416 final – 2012/0202 COD

(2013/C 11/23)

На 11 септември 2012 г. Европейският парламент и Съветът решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед уточняване на разпоредбите относно графика на търговете за квоти за емисии на парникови газове“

COM(2012) 416 final — 2012/0202 COD

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши, с 61 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“, да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно някои технически и контролни мерки в Скагерак и за изменение на Регламент (ЕО) № 850/98 и Регламент (ЕО) № 1342/2008“

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

На 11 септември 2012 г. Европейският парламент, и на 12 септември 2012 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно някои технически и контролни мерки в Скагерак и за изменение на Регламент (ЕО) № 850/98 и Регламент (ЕО) № 1342/2008“

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши със 157 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“, да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 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 Директива 2001/110/ЕО на Съвета относно меда“

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

На 22 октомври 2012 г. Европейският парламент и на 4 октомври 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 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 Директива 2001/110/ЕО на Съвета относно меда“

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Комитетът взе решение със 150 гласа „за“, без гласове „против“ и 8 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменение на предложението на Комисията COM(2011) 628 final/2 за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика“

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

На 5 октомври 2012 г. Европейският парламент и на 10 октомври 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Изменение на предложението на Комисията COM(2011) 628 final/2 за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика“

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е задоволително, на 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември 2012 г.), Комитетът взе решение със 149 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

2013/C 11/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет“ относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за инвестиционни продукти“ COM(2012) 352 <i>final</i> – 2012/0169 (COD)	59
2013/C 11/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към възстановяване и създаване на работни места“ COM(2012) 173 <i>final</i>	65
2013/C 11/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Външното измерение на координацията на социалната сигурност в ЕС“ COM(2012) 153 <i>final</i>	71
2013/C 11/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Инструмента за предприемачествена помощ (ИПП II)“ и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно установяване на европейски инструмент за съседство“ COM(2011) 838 <i>final</i> и COM(2011) 839 <i>final</i>	77
2013/C 11/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на финансов инструмент за насърчване на демокрацията и правата на човека по света“ COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)	81
2013/C 11/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за създаване на програма за действие за данъчно облагане в Европейския съюз за периода 2014 — 2020 г. („Фискалис 2020“) и за отмяна на Решение № 1482/2007/ЕО“ COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD)	84
2013/C 11/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 812/2004 на Съвета за определяне на мерки относно приуловите на представители на разред китообразни в риболовните полета и за изменение на Регламент (ЕО) № 88/98“ COM(2012) 447 <i>final</i> – 2012/216 (COD)	85
2013/C 11/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на видовете от дивата флора и фауна чрез регулиране на търговията с тях (преработен текст)“ COM(2012) 403 <i>final</i> — 2012/0196 (COD)	85
2013/C 11/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 850/98 на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки за защита на младите екземпляри морски организми“ COM(2012) 432 <i>final</i> – 2012/0208 (COD)	86
2013/C 11/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1100/2007 на Съвета относно установяване на мерки за възстановяване на запасите от европейска змиорка“ COM(2012) 413 <i>final</i> – 2012/0201 (COD)	86
2013/C 11/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед уточняване на разпоредбите относно графика на търговете за квоти за емисии на парникови газове“ COM(2012) 416 <i>final</i> – 2012/0202 COD	87



2013/С 11/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно някои технически и контролни мерки в Скагерак и за изменение на Регламент (ЕО) № 850/98 и Регламент (ЕО) № 1342/2008“ COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)	87
2013/С 11/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/110/ЕО на Съвета относно меда“ COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)	88
2013/С 11/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменение на предложение на Комисията COM(2011) 628 final/2 за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика“ COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)	88



ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2013 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	1 300 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	1 420 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	910 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	100 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	200 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>

