

# Официален вестник на Европейския съюз

C 81



Издание  
на български език

Информация и известия

Година 61  
2 март 2018 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

**Европейски икономически и социален комитет**

**529-а пленарна сесия на ЕИСК, 18 и 19 октомври 2017 г.**

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2018/C 081/01 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Потенциалът на малките семейни и традиционни предприятия за ускоряване на развитието и икономическия растеж в регионите“ (становище по собствена инициатива) . . . . . | 1  |
| 2018/C 081/02 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансиране на организациите на гражданското общество от ЕС“ (становище по собствена инициатива) . . . . .   | 9  |
| 2018/C 081/03 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Селата и малките градове като катализатори на развитието в селските райони — предизвикателства и възможности“ (становище по собствена инициатива) . . . . .            | 16 |
| 2018/C 081/04 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Климатична справедливост“ (становище по собствена инициатива) . . . . .  | 22 |
| 2018/C 081/05 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Партньорствата на ЕС за развитие и предизвикателството на международните данъчни спогодби“ (становище по собствена инициатива) . . . . .                               | 29 |
| 2018/C 081/06 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономически, социални и културни права в Евро-Средиземноморския регион“ (становище по собствена инициатива) . . . . .   | 37 |
| 2018/C 081/07 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преход към по-устойчиво европейско бъдеще — стратегия за 2050 г.“ (становище по собствена инициатива) . . . . .  | 44 |
| 2018/C 081/08 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Нови устойчиви модели на икономическа дейност“ (проучвателно становище) . . . . .  | 57 |

BG

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2018/C 081/09 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Данъчно облагане на икономиката на сътрудничеството — анализ на възможните данъчни политики в условията на растеж на икономиката на сътрудничеството“ (проучвателно становище по искане на естонското председателство) . . . . . | 65 |
| 2018/C 081/10 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Земеползване за устойчиво производство на храни и екосистемни услуги“ (проучвателно становище по искане на естонското председателство) . . . . .   | 72 |
| 2018/C 081/11 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Контрол върху прилагането на законодателството на ЕС“ (Проверка на Европейската сметна палата) (становище по собствена инициатива) . . . . .   | 81 |

### III Подготвителни актове

#### ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

##### 529-а пленарна сесия на ЕИСК, 18 и 19 октомври 2017 г.

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| 2018/C 081/12 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пакет във връзка със спазването на — а) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие относно укрепването на SOLVIT: довеждане на ползите от единния пазар до гражданите и предприятията [COM(2017) 255 final — SDW(2017) 210 final] — б) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единен цифров портал за предоставяне на информация, процедури и услуги за оказване на съдействие и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012“ [COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)] — в) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на условията и процедурата, за да може Комисията да отправя искания към предприятия и обединения от предприятия да представят информация във връзка с вътрешния пазар и свързани области [COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD)] . . . . . | 88  |
| 2018/C 081/13 | Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга и докладването на емисиите на CO <sub>2</sub> и разхода на гориво на нови тежки превозни средства“ [COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD)] . . . . .   | 95  |
| 2018/C 081/14 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно междинния преглед на изпълнението на стратегията за цифров единен пазар — Свързан с интернет цифров единен пазар за всички“ [COM(2017) 228 final] . . . . .  | 102 |
| 2018/C 081/15 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2016 г.“ [COM(2017) 285 final] . . . . .   | 111 |
| 2018/C 081/16 | Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно междинния преглед на Плана за действие за съюз на капиталовите пазари“ [COM(2017) 292 final] . . . . .  | 117 |
| 2018/C 081/17 | Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз“ [COM(2017) 291 final] . . . . .  | 124 |
| 2018/C 081/18 | Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС“ [COM(2017) 358 final] . . . . .  | 131 |
| 2018/C 081/19 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕППО)“ [COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD)] . . . . .  | 139 |

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| 2018/C 081/20 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа“ [COM(2017) 206] — „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Създаване на европейски стълб на социалните права“ [COM(2017) 250 final] — „Предложение за междуинституционална прокламация относно европейския стълб на социалните права“ [COM(2017) 251 final] . . . . .  | 145 |
| 2018/C 081/21 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правната рамка на Европейския корпус за солидарност и за изменение на регламенти (ЕС) № 1288/2013, (ЕС) № 1293/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013 и Решение № 1313/2013/ЕС“ [COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD)] . . . . .  | 160 |
| 2018/C 081/22 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно нов тласък за висшето образование в ЕС“ [COM(2017) 247 final] — „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за подобър старт в живота“ [COM(2017) 248 final] . . . . .   | 167 |
| 2018/C 081/23 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1380/2013 относно общата политика в областта на рибарството“ [COM(2017) 0424 final — 2017/0190(COD)] . . . . .  | 174 |
| 2018/C 081/24 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска рамка за оперативна съвместимост — стратегия за прилагане“ [COM(2017) 134 final] . . . . .   | 176 |
| 2018/C 081/25 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза“ [COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)] . . . . .   | 181 |
| 2018/C 081/26 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури“ [COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)] — „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури по отношение на някои разпоредби относно данъчното облагане на превозните средства“ [COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS)] . . . . . | 188 |
| 2018/C 081/27 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европа в движение — Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“ [COM(2017) 283 final] . . . . .   | 195 |
| 2018/C 081/28 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Споразумение за свободна търговия между ЕС и Република Корея — глава „Търговия и устойчиво развитие“ . . . . .   | 201 |
| 2018/C 081/29 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обмен и защита на личните данни в един глобализиран свят“ [COM(2017) 7 final] . . . . .  | 209 |
| 2018/C 081/30 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1295/2013 за създаване на програма „Творческа Европа“ (2014—2020 г.)“ [COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD)] . . . . .   | 215 |
| 2018/C 081/31 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“ (допълнение към становище) . . . . .  | 216 |



## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

529-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 18 И 19 ОКТОМВРИ 2017 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Потенциалът на малките семейни и традиционни предприятия за ускоряване на развитието и икономическия растеж в регионите“

(становище по собствена инициатива)

(2018/С 081/01)

Докладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Решение на Пленарната асамблея | 26.1.2017 г.  |
| Правно основание               | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността<br>становище по собствена инициатива |
| Компетентна секция             | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално<br>сближаване“                |
| Приемане от секцията           | 7.9.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 199/0/1   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. В редица свои становища ЕИСК последователно изразява положителното си отношение към политиките на ЕС за подкрепа на малките и средни предприятия (МСП)<sup>(1)</sup>. Последните обаче са изключително разнородна категория, което означава, че са необходими специални усилия за правилно обхващане на различните подгрупи и особено на малките семейни и традиционни предприятия.

<sup>(1)</sup> Вж. становищата на ЕИСК: „Различни политически терки, освен подходящо финансиране, които могат да допринесат за растежа и развитието на малките и средни предприятия“ ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 7; „Международни обществени поръчки“ ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 32; „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Мисли първо за малките!“ — „Small Business Act“ за Европа“ ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 30; „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции“ ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 44 и „Достъп до финансиране за МСП и за дружествата със средна пазарна капитализация за периода 2014—2020 г.: възможности и предизвикателства“ (EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA).

1.2. Значението на тази подгрупа произтича от факта, че преобладаващата част от работните места в регионите на ЕС се осигурява от този вид предприятия. Като потвърждава отново предишните си заключения и припомня препоръките, отправени в свои предходни становища <sup>(2)</sup>, ЕИСК си поставя за цел да разгледа по-отблизо и да анализира предизвикателствата, пред които са изправени малките семейни и традиционни предприятия. Стремежът е да се предостави възможност за оказване на конструктивно влияние върху създаването на политики на равнището на ЕС, на национално и регионално равнище.

1.3. ЕИСК насърчава Европейската комисия (ЕК) да разгледа начини за подкрепа и насърчаване на малките семейни и традиционни предприятия, тъй като те са ключов елемент в създаването на нови дейности и в генерирането на доходи в районите с ограничени ресурси. Те носят добавена стойност в процеса на регионално развитие, особено в по-слабо развитите региони, тъй като имат дълбоки корени в местната икономика, където инвестират и допринасят за запазването на заетостта.

1.4. Комитетът счита, че в много все още изоставащи региони е налице голям потенциал, който може да се реализира посредством местните малки семейни и традиционни предприятия. Това предизвикателство следва да се отнася не само до Европейската комисия, но и до други участници, които би трябвало да се включат активно, включително местните правителства и местните посредници като бизнес организации и финансови институции.

1.5. ЕИСК призовава Комисията да обърне внимание на факта, че малките семейни и традиционни предприятия бяха засегнати неблагоприятно от икономическите и индустриалните развития и тенденции в последно време. Те губят конкурентоспособност и се сблъскват с все повече трудности при осъществяването на своята дейност.

1.6. ЕИСК изразява загриженост, че в политическите инструменти за подкрепа не се поставя акцент върху малките семейни и традиционни предприятия и е малко вероятно те да се възползват в значителна степен от тях. Като цяло подкрепата за МСП е насочена към увеличаването на научните изследвания и иновациите в МСП и към стартиращите предприятия. Без да поставя под съмнение значението на тези политики, ЕИСК иска да подчертае, че много малка част от всички МСП ще се възползват от тях и обикновено малките семейни и традиционни предприятия не попадат в тази категория. ЕИСК приветства намерението на ЕК, по инициатива на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, да преразгледа определението за МСП, засега предвидено за началото на 2019 г. <sup>(3)</sup>.

1.6.1. Настоящото определение за МСП вече не е актуално и затова Комитетът счита, че планираното преразглеждане би могло да е от полза за по-адекватното разбиране на същността на МСП и за изготвянето на по-добри политики за тях. ЕИСК приканва ЕК да включи оценка за прилагането на сегашното определение при изпълнението на политическите мерки за МСП на равнището на ЕС, на национално и регионално равнище в процеса на консултации, като се постави специален акцент върху малките семейни и традиционни предприятия.

1.6.2. ЕИСК счита, че при преразглеждането на определението следва най-малкото:

- да се отмени „критерият за численост на персонала“ <sup>(4)</sup> като водещ критерий и да се осигури на МСП гъвкавост да избират на кои два от трите критерия да отговорят, като използват най-актуалния подход, определен в Директива 2013/34/ЕС <sup>(5)</sup>,
- да се извърши задълбочен анализ на праговете, посочени в член 2 от Препоръката, и при необходимост те да бъдат актуализирани, включително чрез съгласуването им с установените в Директива 2013/34/ЕС,
- да се извърши повторна оценка и да се преразгледат ограниченията в член 3 от приложението към Препоръката.

1.7. ЕИСК счита за важно малките семейни и традиционни предприятия да бъдат признати за специфична подгрупа, тъй като те обикновено страдат най-много от неефективността на пазара. Поради това Комитетът препоръчва разработването на специални политики за подкрепа, съобразени с техните потребности. За да бъдат разрешени най-належащите проблеми, тези политики следва да бъдат насочени най-малкото към:

- подпомагане при привличането и обучението на работната сила,
- обучение и преквалификация на ръководители/собственици,
- осигуряване на достъп до консултантски услуги,

<sup>(2)</sup> Вж. становищата на ЕИСК „Семейните предприятия като източник на икономически подем и по-добри работни места“ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 8; „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Преглед на „Small Business Act“ за Европа“ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 51; „Многообразие на формите на предприятия“ ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 22.

<sup>(3)</sup> Оценка на въздействието от етапа на създаване (2017)2868537 от 8 юни 2017 г.

<sup>(4)</sup> Член 4 от Приложението, Препоръка на Комисията 2003/361/ЕО.

<sup>(5)</sup> Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г.

- подобряване на достъпа до финансиране,
- осигуряване на повече информация и по-добро обучение за служителите в местните сдружения на работодателите и местните клонове на банките,
- предоставяне на услуги „на едно гише“,
- коригиране на административната тежест на местно равнище и на равнището на ЕС,
- осигуряване на достъп до повече и по-добра информация относно регулаторните изисквания, местната бизнес среда и пазарните възможности.

## 2. Малките семейни и традиционни предприятия — контекст и значение

2.1. В момента в центъра на създаването на политики в ЕС са редица актуални индустриални развития и тенденции — цифровизацията, Четвъртата индустриална революция, бързо променящите се стопански модели, глобализацията, икономиката на споделянето и по-иновативните източници на конкурентни предимства. В същото време трябва да се признае, че хората следва да могат да живеят навсякъде в ЕС, включително в редица региони, до които Четвъртата индустриална революция вероятно няма да достигне лесно.

2.2. Без да се омаловажава значението на тези нови тенденции и като се подпомагат политическите усилия, насочени към насърчаването им, е необходимо да се припомни, че понастоящем по-голямата част от работните места в регионите на ЕС се осигуряват от съвсем традиционни МСП <sup>(6)</sup> и малки семейни предприятия <sup>(7)</sup>, повечето от които с дълга история и собствени традиции, опит и много примери за успех от миналото. Тази група предприятия обикновено включва следните подгрупи:

- малки, микро- и монопредприятия,
- съвсем традиционни МСП, които извършват дейност в исторически и традиционно обусловени области,
- МСП в отдалечени области — като например малки градове, села, планински региони, острови и др.,
- малки семейни предприятия,
- занаятчийски предприятия,
- самостоятелно заети лица.

2.3. Както ЕИСК вече посочи, малките семейни и традиционни предприятия са гръбнакът на много икономики по света и се разрастват с впечатляваща скорост. Те играят значителна роля за регионалното и местното развитие и имат специфична конструктивна роля в местните общности. Семейните предприятия са по-способни да устояват на трудни периоди на рецесия и стагнация. Тези предприятия се отличават с уникални характеристики на стопанисване, тъй като собствениците им са дълбоко зарижени за дългосрочните перспективи на стопанската дейност, до голяма степен поради факта, че става въпрос за финансовото състояние, репутацията и бъдещето на техните семейства. Този начин на стопанисване обикновено се проявява като извънредна зариженост за приемствеността на дружеството и води до по-усърдна грижа за тяхната общност от служители, както и до стремеж към по-тесни връзки с клиентите с цел поддържане на стопанската дейност. ЕИСК вече призова ЕК да приложи активна стратегия за насърчаване сред държавите членки на най-добрите практики в семейните предприятия <sup>(8)</sup>.

2.4. През последните години много от малките семейни и традиционни предприятия се сблъскват с все повече трудности при осъществяването на своята дейност, тъй като:

- не разполагат с необходимите средства, за да предвиждат и да се адаптират към бързо променящата се стопанска среда,

<sup>(6)</sup> Малките традиционни предприятия са предприятия, които поддържат един и същ стопански модел дълго време, като обслужват сравнително малки общности — напр. малки ресторанти и кафенета, независими бензиностанции, пекарни, семейни хотели, малки дружества за транспорт и търговия и т.н.

<sup>(7)</sup> Не съществува едно определение за семейно предприятие, а по-скоро няколко работни дефиниции, които са се развили с годините. В тях се подчертава, че семейните фирми са фирми, при които едно семейство контролира стопанската дейност до голяма степен посредством участие в собствеността и ръководните длъжности. (Sciascia, Mazzola, *Family Business Review (Преглед на семейните предприятия)*, том 21, брой 4, 2008 г.). Семейните предприятия представляват общо над 85 % от всички предприятия в държавите от ОИСР. Някои от тях са много големи дружества, но в настоящото становище се поставя акцент върху малките семейни предприятия.

<sup>(8)</sup> Вж. становището на ЕИСК „Семейните предприятия като източник на икономически подем и по-добри работни места“ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 8.

- традиционните им модели на извършване на стопанска дейност вече не са толкова конкурентни, колкото преди поради променящите се стопански модели — например цифровизацията, по-ефективните начини за управление на предприятията, развитието на нови технологии,
- имат ограничен достъп до ресурси, например финансови, информационни, човешки капитал, потенциал за пазарно разрастване и др.,
- се сблъскват с организационни ограничения, например липса на време, на качествени и далновидни стопанисване и управление, както и инертност по отношение на промяна в поведението,
- се отличават с ограничена способност да влияят върху външната среда и имат по-слаби позиции в търговските преговори, но са в по-висока степен зависими от тези фактори<sup>(9)</sup>.

2.5. В ЕС МСП наброяват малко под 23 милиона, като в южните държави делът на МСП спрямо общия брой предприятия е по-голям<sup>(10)</sup>. МСП не само представляват 99,8 % от общия брой предприятия в сектора на нефинансовите предприятия в ЕС<sup>(11)</sup>, но и осигуряват работа на почти 67 % от общия брой работници и служители и генерират почти 58 % от общата добавена стойност в сектора на нефинансовите предприятия<sup>(12)</sup>. Микропредприятията, включително едноличните фирми, представляват най-широко разпространената група предприятия.

### 3. Политически линии и приоритети на равнището на ЕС

3.1. По правило подкрепата за МСП е насочена основно към увеличаването на научните изследвания и иновациите в МСП и към тяхното развитие<sup>(13)</sup>. Макар че капацитетът за иновации и за излизане на световната сцена са признати като двата най-важни фактора за растеж, като цяло МСП показват слабости по отношение и на двете<sup>(14)</sup>. Половината от установените видове инструменти през последния финансов период преследват цели, свързани почти изцяло с иновациите. Това са инструменти за подкрепа на технологични, нетехнологични и екологични иновации, създаване на иновативни предприятия, подкрепа за проекти в областта на НИРД и трансфер на знания и технологии.

3.2. През периода 2007—2013 г.<sup>(15)</sup> „помощта за МСП по линия на ЕФРР ... възлиза на приблизително 47,5 милиарда евро (76,5 % за подпомагане на предприятията и 16 % от общия размер на помощта по линия на ЕФРР за съответния период)“. Освен това измежду 18,5 милиона предприятия „са идентифицирани 246 000 МСП бенефициери“. Съпоставката между броя на бенефициерите и общия брой на предприятията показва ясно, че този брой е крайно недостатъчен, и доказва, че ЕС не е успял да подпомогне тази много важна категория предприятия. ЕК не засяга този важен въпрос поради липсата на ресурси и голямото многообразие от характеристики на тези предприятия.

3.3. През същия период бяха приложени сравнително голям брой инструменти на политиката с висока степен на вариативност в диапазон от 1 до 8 000 — 9 000 бенефициери. Очевидно създаването на инструменти, които са приложими за много малък брой бенефициери е неефективно. Това поражда въпроса дали има смисъл да се разработват толкова голям брой инструменти. Освен това тяхната ефективност и ефикасност трябва да бъдат подложени на критичен анализ, като се преценят човешките и финансовите ресурси, ангажирани при тяхното разработване, спрямо ефектите от тях (ако има такива). Същевременно в проучвания на казуси от практиката беше изтъкнат процесът на самоподбор, или „гъвкаво насочване“, при който самото разработване на даден инструмент на политика вече определя специфичен кръг от бенефициери (които обикновено се характеризират с по-голям потенциал за усвояване).

<sup>(9)</sup> Различни проучвания (напр. Европейски парламент, 2011 г.; CSES, 2012 г.; ЕК 2008 г.; ОИСР, 1998 г.).

<sup>(10)</sup> В Препоръка на Комисията 2003/361/ЕО се дава определение за МСП и те се класифицират в три категории: микропредприятия, малки и средни предприятия в зависимост от броя на наети служители и оборота. В основните статистически източници не се предоставят данни относно предприятията, определени като МСП, поради стриктното прилагане на горепосоченото определение за МСП. Наличните данни се основават на критерия за численост на персонала. Съответно приведените в настоящото становище статистически данни се основават на това определение. Трябва да се отбележи, че макар включването на критериите за оборота и/или общите активи да не променя твърде много статистическите данни, прилагането на правилата относно автономността на предприятията би могло да окаже значително въздействие върху резултатите. В извършено в Германия проучване прилагането на това правило е довело до намаляване на общия брой на „МСП“ с 9 % (CSES, 2012 г.).

<sup>(11)</sup> Секторът на нефинансовите предприятия включва всички сектори от икономиките на 28-те държави — членки на ЕС, с изключение на финансовите услуги, държавните услуги, образованието, здравеопазването, изкуствата и културата, селското стопанство, горското стопанство и риболова.

<sup>(12)</sup> Годишен доклад относно европейските МСП за периода 2014—2015 г., Европейска комисия.

<sup>(13)</sup> Окончателен доклад, Работен пакет 2, Последваща оценка на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. с акцент върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), договор: 2014CE16BAT002, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/).

<sup>(14)</sup> Подкрепа за МСП — увеличаване на научните изследвания и иновациите в МСП и развитие на МСП, Работен пакет 2, Първи междинен доклад, том I: Синтезиран доклад, Последваща оценка на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. с акцент върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), договор: 2014CE16BAT002, юли 2015 г.

<sup>(15)</sup> Източникът на информация е същият като в бележка под линия 13.



3.4. Цялостният преглед<sup>(16)</sup> на общо 670 инструмента от различните области на политика във всичките 50 оперативни програми (ОП), изпълнявани по време на програмния период, показва, че разпределението между отделните области на политика е доста неравномерно. Съгласно прегледа по-малко от 30 % от всички инструменти са били насочени към нуждите на традиционните предприятия. ЕИСК вече изрази подкрепата си за иновативните и бързо развиващите се дружества<sup>(17)</sup>. Същевременно обаче Комитетът изразява съжаление, че политическите инструменти са насочени непропорционално и предимно към цели, свързани с иновации в МСП, тъй като по-голямата част от МСП в ЕС не разполагат — и няма да разполагат в близко бъдеще — с никакъв потенциал за иновации, а и тяхната основна стопанска дейност не го налага. Вярно е, че иновационни продукти могат да се разработват при изключително ниски разходи и могат да имат голям потенциал за растеж, но този вид растеж определено е изключение, а не правило по отношение на традиционните и семейните предприятия, които работят въз основа на съвсем различна концепция. Някои иновации са възможни и желателни, и новите поколения, които се отличават с широк кръгзор, започват да въвеждат иновации. Но в повечето случаи иновациите са фрагментарни и не са част от основната дейност на тези дружества<sup>(18)</sup>.

3.5. Малките семейни и традиционни предприятия не са акцент в инструментите за подкрепа, както показва фактът, че малка част от тях (едва 7 % от общото публично финансиране) са насочени към МСП, осъществяващи дейност в конкретни сектори, най-разпространеният от които е туризмът. Това се илюстрира и от факта, че около 54 % от МСП бенефициери са от секторите на производството и ИКТ (10 %), като едва 16 % от тях са от сектора на търговията на едро и дребно, а 6 % се занимават с туристическо настаняване и обществено хранене — които се считат за традиционни сектори. Това се усложнява от факта, че подкрепата за МСП през последния програмнен период беше структурирана в контекста на дълбока икономическа криза с оглед на необходимостта от пренасочване на ресурсите от иновациите към по-общ растеж.

3.6. Същевременно данните показват, че за петте години от началото на кризата през 2008 г. броят на МСП е нараснал, докато добавената стойност и броят на служителите са намалели<sup>(19)</sup>. Подобни статистически данни навеждат на извода, че през този период „предприемачеството поради необходимост“ е преобладавало за сметка на „предприемачеството поради възможности“. Очевидно хората са се опитвали да намерят начин за преодоляване на кризата, а предприятията са се опитвали да оцелеят, но подкрепата не е била достатъчна или адекватна<sup>(20)</sup>.

3.7. В голям брой извършени наскоро проучвания се предоставят ясни доказателства за наличието на значителни разлики между нуждите на МСП в Северна и в Южна Европа, като разликите на национално равнище са значителни. Тази теза се подкрепя напълно и в Годишния доклад на Европейската комисия за европейските МСП за 2014—2015 г., според който групата държави с най-слаби резултати са предимно от Южна Европа. Тези държави отбелязват изключително ниска проектна успеваемост и по компонента за МСП на програма „Хоризонт 2020“.

3.8. Фактът, че политиките за насърчаване са формулирани основно въз основа на размера на подпомаганите предприятия, а не на по-целесъобразни характеристики, които оказват по-голямо въздействие върху техните дейности, представлява допълнително сериозно предизвикателство пред предоставянето на ефективна подкрепа за малките семейни и традиционни предприятия. Този подход може би е остарял и твърде широко насочен, и не взема предвид различните нужди на различните групи като малките семейни и традиционни предприятия. Ето защо в своите становища ЕИСК постоянно подчертава необходимостта от по-целенасочени и по-точно определени политики за насърчаване на МСП в Европа, както и необходимостта от актуализиране на определението за МСП, така че то да отразява в по-голяма степен тяхното многообразие<sup>(21)</sup>.

3.9. ЕИСК изразява загриженост от факта, че досега само малка част от подкрепата по линия на ЕФРР е оказала документирано въздействие<sup>(22)</sup>, доказвайки по този начин своето реално въздействие върху икономиката. Това поставя под въпрос реалното въздействие на средствата, инвестирани в подкрепа на МСП, и ЕИСК настоява за извършването на оценка на реалното въздействие, включително анализ на подкрепата, предоставяна на малките семейни и традиционни предприятия.

<sup>(16)</sup> Източникът на информация е същият като в бележка под линия 14.

<sup>(17)</sup> Вж. Становище по собствена инициатива на ЕИСК „Насърчаване на иновативни и бързо развиващи се дружества“ ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 6.

<sup>(18)</sup> Добър пример е селският туризъм, който в наши дни разчита до голяма степен на цифровите платформи за своето популяризиране.

<sup>(19)</sup> Европейска комисия, SME Performance Review Dataset (Набор от данни от прегледа на показателите на МСП) (издание от 2014 г.).

<sup>(20)</sup> „Предприемач поради необходимост“ е лице, на което се е наложило да стане предприемач заради липса на по-добър вариант. „Предприемач поради възможности“ е лице, което активно е избрало да създаде ново предприятие въз основа на разбирането, че съществува неизползвана или слабо използвана възможност за развиване на стопанска дейност. Някои факти навеждат на мисълта, че ефектът върху икономическия растеж и развитието е много различен при предприемачеството поради необходимост и предприемачеството поради възможности. Като цяло предприемачеството поради необходимост не оказва въздействие върху икономическото развитие, докато предприемачеството поради възможности оказва положително и значително въздействие.

<sup>(21)</sup> ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 64.

<sup>(22)</sup> Според наличната информация от системата за наблюдение и от допълнителни източници (напр. *ad hoc* оценка) едва 12 % от всички инструменти на политиката предоставят надеждни доказателства за положителни резултати. Инструментите на политиката, които могат да бъдат оценени като неефективни, представляват до 5 % от общия брой.

3.10. ЕФРР не е единственият източник на подкрепа за малките семейни и традиционни предприятия. Други източници като Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)<sup>(23)</sup>, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)<sup>(24)</sup> или Европейския социален фонд (ЕСФ)<sup>(25)</sup>, които могат да бъдат използвани самостоятелно или посредством териториалните инструменти (воденото от общностите местно развитие (ВОМР) и интегрираните териториални инвестиции (ИТИ), също предоставят подкрепа за МСП. Те обаче не са насочени към малките семейни и традиционни предприятия и много малка част от средствата се предоставят на тези предприятия. Според представителите на малките семейни и традиционни предприятия, техните нужди не срещат разбиране и адекватен отговор.

3.10.1. Това може да се обясни с факта, че при разработването на инструментите за подкрепа създателите на политики и администрациите на европейско, национално и местно равнище са в известна степен твърде негъвкави и не са взели предвид гледната точка на бизнеса и социалните партньори, за да разберат реалните нужди на малките и много малките предприятия.

3.10.2. Разбира се, вина има не само администрацията, но и посредническите организации за това, че не са успели ефективно да представят реалните нужди на МСП. Добър пример за това е, че, както изглежда, МСП показват ясни предпочитания към безвъзмездните средства за предприятията, а за сметка на това в политическите дебати се поставя все по-голям акцент върху капиталовото финансиране, възстановимите помощи и непрякото подпомагане.

3.10.3. Въпреки големия интерес, които предизвикват, партньорствата между предприятията и научноизследователските центрове и използването на посредници за предоставяне на помощ на МСП като че ли също не се развиват с очакваните темпове. Твърди се, че това несъответствие може отчасти да се обясни с кризата, но по време на икономическа рецесия създателите на политики можеха да изберат „по-традиционни“ инструменти на политиката за подпомагане на местните икономики в критичен момент.

3.10.4. Използването на различни специфични финансови инструменти на практика е извън възможностите на малките семейни и традиционни предприятия поради трудностите при тяхното прилагане и липсата на опит и познания.

#### 4. Необходимо е да се отчете разнородният характер на МСП

4.1. Обикновено малките предприятия имат по-малък износ, изразен като процент от оборота, в сравнение със средните и големите предприятия, което предполага зависимост между размера на предприятието и капацитета за износ.

4.2. Достъпът до финансиране е сериозен проблем за МСП и стартиращите предприятия. В изготвен от него информационен доклад ЕИСК обърна внимание на факта, че неадекватното предлагане на финансиране възпрепятства дейността на МСП от 2008 г. насам<sup>(26)</sup>. Макар че напоследък положението се подобрява, напредъкът е толкова по-бавен, колкото е по-малко падено предприятие, което още веднъж показва значението на размера за формирането на потребностите и резултатността на предприятията. Освен това МСП разчитат предимно на банкови заеми за финансирането си, но банковата система не е подходяща за МСП, особено за малките семейни и традиционни предприятия.

4.3. Напоследък финансовата подкрепа е съсредоточена основно върху стартиращите предприятия, които представляват много малък дял от МСП в ЕС, но належащата нужда от капитал за финансирането на разрастващите се предприятия все още не е намерила адекватно решение, нито пък необходимостта от финансиране на редовната дейност на голяма част от традиционните предприятия, които пострадаха от неотдавнашната криза. Има сведения, че фалити на банки са довели до преустановяване на дейността на някои малки предприятия поради елементарни проблеми с паричните потоци.

4.4. Друга много сериозна трудност, която изпитват МСП — за разлика от големите предприятия — е свързана с достъпа до информация и до нови пазари. За тях е и по-трудно да наемат и задържат висококвалифицирана работна сила и да спазват нарастващите регулаторни и бюрократични изисквания. Това неблагоприятно положение е още по-тежко за МСП в по-слабо развитите региони на ЕС, които са изправени пред липсата на възможности за сътрудничество с по-големи предприятия като част от тяхната верига за създаване на стойност, по-малко възможности да участват в конкурентоспособни клъстери, недостатъчно предоставяне на обществени блага, достъп до по-малко механизми и институции за подкрепа, и често намаляващ контингент клиенти. Всички тези фактори може да доведат и до по-големи разходи за достигането на техните стоки до пазара.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_bg](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_bg)

<sup>(24)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding\\_bg](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_bg)

<sup>(25)</sup> <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=bg>

<sup>(26)</sup> Вж. Информационен доклад на ЕИСК „Достъп до финансиране за МСП и за дружествата със средна пазарна капитализация за периода 2014 — 2020 г.: възможности и предизвикателства“.

4.5. Ето защо за традиционните МСП и за тези, намиращи се в по-слабо развити райони на ЕС, от жизненоважно значение са инструментите, които помагат на МСП да подобряват и да изпълняват по-добре основните си дейности — като например онези, които улесняват по-добрия достъп до общо банково финансиране, информация, квалифицирана работна сила и непосредствени възможности за стопанска дейност (подобряване на ежедневните операции), а не инструментите, които акцентират върху насърчаването на иновациите, достъпа до нови пазари, интернализацията, достъпа до капиталови пазари и т.н. За тези предприятия иницирането на промени в поведението също няма смисъл в краткосрочен план, тъй като е необходимо първо да се промени общият контекст, в който те осъществяват дейност.

4.6. Докато в някои държави бизнес инкубаторите функционират гладко, в други тяхното положително въздействие е твърде ограничено. Ключовият фактор за успех е наличието на култура на споделяне на организационни ресурси и мрежи за подпомагане, които по принцип не са добре развити в по-слабо развитите региони на ЕС.

4.7. Все по-голямото значение на производството на информационно съдържание като конкурентно предимство допълнително задълбочава разнородния характер на МСП и внася разграничение между МСП с висок растеж и други МСП, чието развитие се възпрепятства от пречки, традиционно свързани с техния малък размер, тяхното местоположение и клиентела.

4.8. ЕИСК призовава ЕК при разработването на инструментите на политиката да възприеме подхода „Действай първо в полза на малките“ и да обърне специално внимание на малките семейни и традиционни предприятия.

4.9. Преди 30 или 40 години в Европа имаше голям брой изоставани в развитието си региони, отдалечени от двигателите на икономическия растеж в географски или функционален план. Някои от тях понастоящем просперират благодарение на откритото, отговорно и некоруптирано местно самоуправление, ефективната работа на бизнес организациите и създаването на добре функциониращи местни бизнес мрежи.

## **5. Предизвикателства и начини за тяхното преодоляване с оглед на по-доброто насърчаване на развитието на малките семейни и традиционни предприятия**

5.1. *Достъпът до финансиране е общоизвестен проблем.* В сравнение с по-големите фирми, при малките семейни и традиционни предприятия се наблюдават по-големи разлики по отношение на доходността, опеляването и растежа, на което се дължат конкретните проблеми, стоящи пред тях по отношение на финансирането. Като цяло МСП се сблъскват с по-високи лихви, както и с ограничени възможности да ползват кредити вследствие на недостатъчно обезпечение. Трудностите при финансирането се различават значително между бавно и бързо разрастващите се дружества.

5.2. Увеличеното използване на фондовете за рисков капитал, пазарите за частно дялово финансиране, включително неофициалните пазари и „бизнес ангелите“, колективното финансиране и като цяло развитието на съюза на капиталовите пазари подобриха достъпа до рисков капитал за конкретни категории МСП, но малките семейни и традиционни предприятия вероятно няма да могат да се възползват в голяма степен от тези развития и ще продължат да зависят основно от традиционни банкови заеми. Дори за иновативните, стартиращите и средните предприятия тези инструменти невинаги са лесни за ползване и продължават да съществуват значителни разлики между държавите поради степента на развитие на местните капиталови пазари и липсата на подходящо законодателство.

5.3. Комитетът приветства политиката на ЕК за улесняване на достъпа до финансиране чрез предоставяне на гаранции. Избраната схема обаче изглежда води до нарушения на пазара на гаранции и в крайна сметка до непредвидени последици за дейността на гаранционните институции. Налице са емпирични данни (например в Испания), които показват, че търговските банки изрично предлагат техните настоящи кредитополучатели да изискват гаранция, която да им бъде издадена директно от ЕС под формата на пряка гаранция, за да може банката да покрие текущите рискове посредством гаранцията, без да е необходимо увеличение на техния рисков клас. „МСП в неблагоприятно положение“ (т.е. изпитващите затруднения да получат кредит) биват пренебрегвани. По-голямо използване на публични средства, предоставяни посредством контрагаранции, ще повиши ефективното използване на публични средства и ще доведе до по-голям ефект на ливъридж върху пазара и върху икономиката като цяло.

5.4. Регулаторната тежест на европейско и местно равнище продължава да бъде основна пречка пред малките семейни и традиционни предприятия, които разполагат с по-малко средства за справяне с проблемите в резултат от прекомерното регулиране. Това изисква осигуряването на по-лесен достъп до информация относно правилата и по-добро предоставяне на информация относно техническите и екологичните стандарти. Създателите на политики трябва да гарантират, че процедурите за привеждане в съответствие не са ненужно скъпи, сложни или дълги. Също така следва да има систематично и внимателно проследяване на новите разпоредби и тяхното прилагане от съответните местни сдружения на предприятия.

5.5. Необходимо е достъп до по-добра информация и не само по отношение на регулаторните изисквания. Информацията относно местната стопанска среда и относно пазарните възможности на регионално равнище също е от жизненоважно значение за традиционните и семейните предприятия. Съвременните технологии разполагат с голям потенциал за запълване на липсата на информация, ако са проектирани по лесен за ползване начин. Би било много полезно да се създаде „обслужване на едно гише“, където цялата необходима информация, засягаща стратегиите и решенията на предприятията, да бъде на разположение на едно място, както това вече е факт в някои държави. Мерките за насърчаване на информационните мрежи трябва да целят персонализиране на базите данни и избягване на претоварването с информация.

5.6. Предприетите наскоро мерки за улесняване на достъпа до пазарите се концентрират основно върху международните пазари. Политиката в тази област цели справяне с неблагоприятните условия, с които се сблъскват МСП поради липсата на достъп до човешки ресурси, до външни пазари и до технологии. Но както вече беше посочено по-горе, за малките традиционни и семейни предприятия това често няма съществено значение. Ето защо усилията следва да бъдат насочени към по-добра координация между организаторите на търговски мисии на регионално равнище и към предоставяне на по-добра помощ за намиране на надеждни търговски партньори. Друга възможност в същата област е да се положат по-големи усилия за увеличаване на „дела“ на малките фирми при възлагането на договори за обществени поръчки.

5.7. Много специфичен проблем, с който напоследък се сблъскват малките традиционни и семейни предприятия, е достъпът до квалифицирана работна ръка. Демографската картина в отдалечените райони и в много региони, изоставачи в развитието си, се влошава и в резултат на това на много места се наблюдава сериозна липса на квалифицирана работна ръка. Ето защо тези предприятия се нуждаят от помощ при идентифицирането и привличането на човешки ресурси, както и при обучението им. Програмите за обучение следва да бъдат организирани извън пиковия сезон и съобразени с конкретните потребности. Също така следва да съществува система за редовното им предлагане, тъй като малките предприятия може да се сблъскват с голямо текучество.

5.8. При семейните предприятия е често срещано явление деца от семейството и извън него да работят в предприятието. Това е традиция и е полезно за стопанската дейност, тъй като улеснява плавния преход на дружеството от едно поколение към следващото или запознаването с бъдещата работа. В подобни случаи собствениците/ръководителите следва винаги да имат предвид, че условията на труд трябва да съответстват на Конвенция № 182 и Конвенция № 138 на МОТ относно детския труд.

5.9. Необходимо е обучение, но не само за служителите на малките семейни и традиционни предприятия. В селските и отдалечените райони банковите служители и сдруженията на работодателите често не познават различните програми и възможности, които се предоставят от ЕК, както и съответните документи и процедури. Тази мрежа от посредници е изключително важна за ефективната подкрепа за малките семейни и традиционни предприятия. Информационните програми и обменът на най-добри практики между тези посредници следва да се насърчават. Следва да се организира и единно звено за контакт за всички видове финансиране и програми.

5.10. Важна мярка на политиката следва да бъде подобряването на „качеството“ на собствениците/ръководителите на малките семейни и традиционни предприятия, тъй като всичко в тях е пряко свързано с този фактор. Това може да стане посредством насърчаване на обучението и/или чрез осигуряване на лесен достъп до консултантски услуги. Следва да се насърчава ученето през целия живот — образователни инструменти онлайн в области като планиране на дейността, стандарти за производство, законодателство в областта на защитата на потребителите или други нормативни актове биха могли да бъдат стъпка в правилната посока.

5.11. Друга мярка е да се насърчат малките семейни и традиционни предприятия да реинвестират печалбите си. Ако те са стимулирани да правят това, те ще станат по-стабилни, по-малко зависими от банкови заеми и по-малко уязвими при кризи.

5.12. Би било много полезно най-добрите практики от различни държави в сектори, в които оперират голям брой малки семейни и традиционни предприятия, като туризма, селското стопанство, рибарството и др., да се обобщят и представят на държавите членки.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансиране на организациите на гражданското общество от ЕС“****(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 081/02)

Докладчик: **Jean-Marc ROIRANT**

|   |  |
|---|--|
| Правно основание  | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността |
| Решение на Пленарната асамблея                            | 30.3.2017 г.                                   |
| Компетентна комисия                                       | „Заетост, социални въпроси и гражданство“      |
| Приемане от секцията                                      | 27.9.2017 г.                                   |
| Приемане на пленарна сесия                                | 19.10.2017 г.                                  |
| Пленарна сесия №  | 529  |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 188/15/10                                      |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Организациите на гражданското общество (ОГО) играят първостепенна роля в насърчването на активното гражданство в Европа. Демокрацията на участието се нуждае от посредници за включване на гражданите и насърчване на тяхното изразяване във всички граждански форуми. Наличието на силно, независимо и многообразно организирано гражданско общество почива на адекватно публично финансиране.

1.2. Освен по-затруднения достъп до публични средства, свиването на гражданското пространство, което се наблюдава в някои страни от ЕС, е най-опасният елемент за функционирането на ОГО и за европейската демокрация.

1.3. ЕИСК счита, че на европейско и на национално равнище би трябвало да се създаде политическа и законодателна рамка, за да се насърчи развитието на европейското гражданско общество, чиито дейности се вписват в рамките на отразяващи основните права ценности.

1.4. Както някои държави членки вече направиха на национално равнище посредством „харти за взаимен ангажимент“ или „пактове“, европейските институции биха могли да се ангажират за водене на истински европейски граждански диалог. Трябва да се възобновят дискусиите във връзка със статут на европейското сдружение и относно европейски статут на фондацииите, както и да се гарантира прилагането на член 11 от ДЕС относно структурирания диалог с гражданското общество.

1.5. ЕС би трябвало да насърчава държавите членки да запазят или развият данъчни стимули за частни дарения и да предоставят част от данъчните си приходи на ОГО. ЕС би трябвало също така да премахне пречките пред трансграничните дарения чрез координиране на данъчното законодателство и процедури и да инвестира в благотворителната дейност в целия ЕС.

1.6. Европейските институции би трябвало да гарантират популяризирането на положителен имидж на организациите на гражданското общество и да следят за запазването на тяхната независимост, по-специално чрез укрепване на капацитета им за действие и ангажираност в сферата на социалните иновации и гражданското участие.

1.7. ЕИСК призовава за изготвянето на стратегия за улесняване на развитието на силно и независимо гражданско общество в Европа и за създаването на омбудсман на ЕС по въпросите на свободите, свързани с гражданското пространство, на когото НПО да сигнализират за инциденти, свързани с ограничения, всякакъв вид тормоз или ограничаване на тяхната работа.

1.8. Що се отнася до бъдещата многогодишна финансова рамка, ЕИСК призовава бюджетните органи да помислят за увеличаване на подкрепата за организациите на гражданското общество, по-специално посредством безвъзмездни средства за оперативни разходи и многогодишно финансиране.

1.9. ЕИСК призовава Комисията да предложи създаването на европейски фонд за демокрация, права на човека и ценности на територията на ЕС<sup>(1)</sup>, който да разполага с амбициозен бюджет, непосредствено достъпен за организациите на гражданското общество в цяла Европа и управляван независимо, подобно на Европейския фонд за демокрация (ЕФД)<sup>(2)</sup>, с участието на представители на ЕИСК.

1.10. С цел да се насърчава демокрацията на участието, ЕИСК счита, че за програмата „Европа за гражданите“ би трябвало да се отпусне бюджет от 500 млн. евро по линия на следващата многогодишна финансова рамка (МФР), както беше предложено от Европейския парламент<sup>(3)</sup>. Аналогично, би трябвало да се увеличи обхвата на действията по програма „Еразъм +“, насочени към гражданското общество.

1.11. ЕИСК призовава Комисията да наблюдава прилагането на Кодекса на поведение за партньорство с гражданското общество в рамките на структурните фондове. Комисията би трябвало също така да призове националните и регионалните власти да използват разпоредбите относно техническата помощ за стимулиране на изграждането на капацитет за организациите на гражданското общество.

1.12. ЕИСК призовава за по-задълбочена дискусия относно начините за гарантиране на засилено участие на ОГО в научноизследователски програми чрез насърчаване на връзките между научните среди и гражданското общество и чрез предлагане на ново направление относно гражданското участие и демокрацията в рамките на стълба „Обществени предизвикателства“ в бъдещата рамкова програма за научни изследвания.

1.13. Целите за устойчиво развитие и приоритетите, свързани с равенството между половете, би трябвало да бъдат интегрирани в бъдещата МФР.

1.14. ЕС би трябвало да запази и допълнително да укрепи водещата си позиция на донор на хуманитарна помощ и в международното сътрудничество и активно да насърчава пълноценно гражданско общество.

1.15. ЕИСК приветства предложението, отправено от Комисията в нейното предложение за преразглеждане на Финансовия регламент, да се приемат като допустими разходи часовете, изработени от доброволци (непосредствен отговор на становището на ЕИСК относно „Статистически инструменти за измерване на доброволчеството“<sup>(4)</sup>), и да се улесни отчитането на вноските в натура като съфинансиране. Той приветства и доклада на Парламента, в който се призовава за опростяване на надзора на средствата, като например взаимно използване на оценки и одити, ускоряване на отговорите на кандидатстващите и подписването на договорите и плащанията. ЕИСК призовава институциите на ЕС да се споразумеят относно предложението текст, който ще позволи справедливото оценяване на часовете, изработени от доброволците.

1.16. Укрепването на гражданското общество зависи от осигуряването на по-добър достъп до финансиране за най-малките организации, както и за най-ошетените групи. С оглед на това Комисията би трябвало да предвиди набор от механизми за финансиране и по-нататъшно опростяване на административните формалности, осигуряване на обучение и насоки относно изпълнението на договорите и финансовите задължения, като същевременно гарантира съгласувано тълкуване на регламента относно финансовите правила от нейните служби.

1.17. ЕИСК призовава Европейската комисия да реагира своевременно с подходящи мерки, включително с производства за установяване на нарушение срещу държавите членки в случаите, когато национални административни или правни разпоредби ограничават достъпа на национални организации на гражданското общество до средства на ЕС, включително в случай на наложени условия за финансиране, които ограничават възможностите им да упражняват застъпничество.

## 2. Въведение

2.1. В редица свои становища ЕИСК разглежда въпросите за гражданския диалог и на демокрацията на участието, определянето на съдържанието на тези понятия, представителността на различните заинтересовани страни и необходимите мерки на европейско равнище. По-специално, ЕИСК подчерта, че прилагането на член 11 от ДЕС<sup>(5)</sup> е от жизненоважно значение за ЕС в неговия стремеж към демократична легитимност в очите на неговите граждани.

<sup>(1)</sup> Този фонд ще преследва същите цели като Европейския инструмент за демокрация и права на човека: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

<sup>(2)</sup> ЕФД е независима организация за отпускане на субсидии, създадена от Европейския съюз и неговите държави членки през 2013 г. с цел насърчаване на демокрацията в съседните на Съюза държави и в други страни. Всички държави членки на ЕС членуват в Управителния съвет на ЕФД, заедно с членове на Европейския парламент и експерти от гражданското общество.

<sup>(3)</sup> Резолюция на Европейския парламент относно създаването на програма „Европа за гражданите“.

<sup>(4)</sup> ОВ С 170, 5.6.2014 г, стр. 11.

<sup>(5)</sup> ОВ С 11, 15.1.2013 г, стр. 8.

2.2. Въпросът за това как финансирането може да спомогне за улесняване на активното гражданство и демокрацията на участието, обаче, до момента не е бил предмет на отделно становище.

2.3. Наложително е да се проучат разпределението и ефективността на финансирането от ЕС в тази област, в момент, в който институциите на ЕС се подготвят за обсъждането на предложението за МФР за периода след 2020 г. и са на път да вземат решение относно преразглеждането на Финансовия регламент.

2.4. Въпросите за финансирането са свързани също и с признаването на специфичната роля и статут на различните участници в европейския гражданския диалог. ЕИСК вече многократно е изтъквал необходимостта от устав на Европейското сдружение<sup>(6)</sup>.

2.5. В настоящото становище понятието „организации на гражданското общество“ (ОГО) се отнася до неправителствени организации с нестопанска цел, които са независими от публичните институции и от стопанските интереси и чиито действия допринасят за постигането на целите на Хартата на основните права като социално приобщаване, активно гражданско участие, устойчиво развитие във всичките му форми, образование, здравеопазване, заетост, права на потребителите, помощ за мигранти и бежанци и основни права<sup>(7)</sup>.

### 3. Роля на организациите на гражданското общество

3.1. Ангажираното, плуралистично и независимо гражданско общество играе решаваща роля за насърчаването на активното участие на обществеността в демократичните процеси и в управлението и прозрачността на равнището на ЕС и на национално равнище. То може също така да допринесе за повишаване на ефективността и справедливостта на политиките и да насърчава устойчивото развитие и приобщаващия растеж<sup>(8)</sup>. Бидейки в състояние да „достигнат до най-уязвимите и най-неоправданите групи от населението и да дадат възможност на онези, чийто глас не се чува достатъчно силно (...), да изразят своето мнение“, ОГО позволяват засилено участие и допринасят за определянето на европейските политики<sup>(9)</sup>.

3.2. Отвъд своите граждански и социални функции, някои от организациите на гражданското общество развиват дейност също така и в сектора на т.нар. социална и солидарна икономика и дори имат съществен принос за създаването на работни места.

3.3. Характерно за организациите на гражданското общество е това, че те обединяват ангажирани доброволци и много мотивирани служители около различни проекти. Доброволството, което се възприема като активен израз на гражданското участие за укрепване на общите европейски ценности, например солидарност и социално сближаване, трябва да може да се възползва от благоприятна среда<sup>(10)</sup>.

3.4. Истинската демокрация на участието има нужда от междинни звена (синдикати, организации на работодателите и на МСП, НПО и други заинтересовани страни с нестопанска цел и др.), за да се гарантира участието на гражданите и да се насърчи ангажираността на обществеността и гражданите с европейските предизвикателства, в процеса на изграждане по-справедлива, по-солидарна и по-приобщаваща Европа. Наличието на силно и разнообразно гражданско общество зависи от наличието на подходящо държавно финансиране и на рамка, която да улеснява достъпа до различни форми на частно финансиране.

### 4. Различни форми на финансиране

4.1. На равнището на Европейския съюз съществуват множество програми в различни сектори (образование, култура, общество, гражданство, околна среда, основни права, научни изследвания, международно сътрудничество, хуманитарна помощ, здравеопазване и др.), които включват конкретни цели по отношение на участието на гражданското общество, по-специално под формата на проекти. Освен това институциите са разработили възможности за отпускане на субсидии за оперативни разходи, по-специално за насърчаване на изграждането на мрежи между националните организации, работещи в различни сектори и по различни въпроси от обществен интерес. По този начин финансовата помощ допринася за изграждането на „европейското обществено мнение“.

4.2. Що се отнася до разширяването и външните политики, и по-специално международното сътрудничество и хуманитарната помощ, ЕС е разработил проактивна политика за насърчаване на развитието на гражданското общество, включително чрез конкретни мерки. ЕС е и един от най-големите донори в световен мащаб в областта на помощта за развитие и хуманитарната помощ — подход, който среща силна подкрепа от европейската общественост<sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 163.

<sup>(7)</sup> ОВ С 88, 11.4.2006 г., стр. 41.

<sup>(8)</sup> Бяла книга за европейско управление (25.7.2001 г.).

<sup>(9)</sup> SOM(2000) 11 final.

<sup>(10)</sup> Европейска година на доброволческата дейност 2011 г.

<sup>(11)</sup> Вж по-специално проучването от 2017 г. [http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_fr).

4.3. Въпреки това, що се отнася до вътрешните политики, не е правена преоценка на отношенията между Европейския съюз и организацията на гражданското общество (по-специално в контекста на член 11 от ДЕС) от 2000 г., когато беше публикуван първоначален документ за обсъждане на Комисията в рамките на процеса на административна реформа, в който се изтъкваше необходимостта от запазване на високо равнище на публично финансиране за подкрепа на ролята на НПО, установяване на съгласуван подход в рамките на службите на Комисията и подобряване на управлението на субсидиите.

4.4. Финансирането на организацията на гражданското общество е съсредоточено главно в областта на хуманитарната помощ и международното сътрудничество. По данни от 2015 г. 1,2 милиарда евро са били разпределени за финансиране на НПО (приблизително 15 % от функция „Глобална Европа“) <sup>(12)</sup>, докато финансирането на ОГО в други области остава доста ограничено: 0,08 % от функция „Устойчив растеж: природни ресурси“, 2,5 % от функция „Сигурност и гражданство“ и по-малко от 0,009 % от функция „Интелигентен и приобщаващ растеж“. Ето защо е наложително да се направи оценка на размера на тези суми, но също така и на ефективността на предприетите мерки.

## 5. Наличието на публичните средства и свиването на гражданското пространство

5.1. В скорошни проучвания и анкети, както и в мерките, разработени в някои държави в Съюза, се вижда също така влошаване на положението на гражданското пространство на национално равнище в някои държави — членки на ЕС <sup>(13)</sup>. Прегледът на финансовата рамка за периода след 2020 г. и текущото преразглеждане на текущите програми за финансиране не бива да пренебрегват този нов факт.

5.2. Неотдавнашният закон в Унгария за прозрачността на организацията, които получават външно финансиране, приет през юни 2017 г., беше осъден от Европейската комисия, от Европейския парламент и от Съвета на Европа. Тази проява доказва необходимостта Комисията да направи така, че мерките срещу финансирането на тероризма и изпирането на пари да не засегнат по нежелан начин достъпа на ОГО до финансиране и финансови заеми.

5.3. В много европейски държави ставаме свидетели на появата на мерки, които целят да се въведат условия за отпускането на безвъзмездни средства за ОГО и които водят до ограничаване на застъпническата роля на последните и на способността им да участват като страна в съдебни производства <sup>(14)</sup>.

5.4. Финансовата и икономическата криза в много държави доведе до ограничаване на намесата на държавата в полза на ОГО и/или до пренасочването на тази намеса към краткосрочни безвъзмездни средства. Форми на финансиране, които се основават предимно на проекти, могат да принудят ОГО да адаптират своите приоритети и да се отклонят от първоначалната си задача и от потребностите на обществото. В някои държави правителствата подкрепиха организации (в ущърб на останалите), които следват тяхната стратегическа линия, и насърчиха атмосфера на политическо съглашателство, и ставаме свидетели на все по-голяма липса на прозрачност при разпределянето на субсидиите.

5.5. ЕИСК призовава Комисията при оценката на програмите, както и във връзка със споразуменията за партньорство, да следи внимателно изпълнението на предварителните условия, по-специално за заетост, социално приобщаване и недискриминация, околна среда, равенство между половете и правата на хората с увреждания, участие на организацията на гражданското общество и засилване на институционалния им капацитет <sup>(15)</sup>, прозрачността на процедурите за възлагане на поръчки и да преустанови плащанията в случай на неспазване на тези условия. Освен това ЕИСК припомня на Комисията да наблюдава прилагането на член 125 относно задължението за управляващите органи да прилагат прозрачни и недискриминационни процедури за подбор и критерии. ЕИСК призовава Европейската сметна палата в предстоящия си доклад да извърши оценка на спазването на тези разпоредби по отношение на процедурите за подбор за НПО.

5.6. Възходът на екстремизма и популизма и всички антидемократични действия са предизвикателство за съвкупността от демократични достижения и създават климат на враждебност към посредническите звена. Затова е необходимо да се утвърди значението на ролята на ОГО и да се увеличи финансовата подкрепа на ЕС за тях.

<sup>(12)</sup> EuropeAid — Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“.

<sup>(13)</sup> „Civic Space in Europe 2016“, Civicus Monitor.

<sup>(14)</sup> Вж. Закона за лобизма в Обединеното кралство, който не дава възможност на НПО да изразяват позициите си по време на предизборни кампании или проведения неотдавна референдум за членството в Европа и текущите преразглеждания на (изменението на) Изборния закон от 2011 г. в Ирландия, който цели да попречи на трети страни да влияят върху предизборните кампании, но чието тълкуване на „политическите цели“ и праговете за отделни дарения за НПО предизвикаха спорове, включително във връзка с финансирането на кампании в подкрепа на абортите.

<sup>(15)</sup> ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320.



5.7. ЕИСК призовава за създаването на омбудсман на ЕС по въпросите на свободите в гражданското пространство, на когото НПО също биха могли да докладват за инциденти, свързани с тормоз или ограничаване на тяхната дейност.

## 6. Възможни реакции на европейско равнище

6.1. ЕИСК счита, че на европейско и на национално равнище би трябвало да се създаде политическа и законодателна рамка, за да се насърчи развитието на разнообразно европейско гражданско общество, чиито дейности се вписват в рамките на отразяващи основните права ценности.

6.2. Европейските институции би трябвало да насърчават положителен имидж на ОГО и да следят за запазването на тяхната независимост, по-специално чрез укрепването на техния капацитет за действие и ангажираност в сферата на социалните иновации и гражданското участие, който често е свързан с финансиране.

6.3. По примера на някои държави членки, които приеха на национално равнище „харти за взаимен ангажимент“ или „пактове“ за тази цел, европейските институции биха могли да предприемат стъпки за признаване и установяване на партньорства с представителни организации на гражданското общество и така да създадат условия за истински европейски граждански диалог и за прилагането на член 11 от ДЕС и други международни ангажименти в тази връзка <sup>(16)</sup>.

6.4. Също така е наложително да се възобновят дискусиите около създаването на устав на Европейското сдружение — предложено от Комисията през 1992 г. <sup>(17)</sup>, както и на устав на Европейската фондация. Това ще създаде благоприятни условия за признаването на организациите на гражданското общество и тяхното сътрудничество на европейско равнище и ще допълни приетия през 2004 г. устав на Европейското дружество <sup>(18)</sup>.

6.5. ЕИСК счита, че Съюзът би трябвало да насърчава държавите членки да запазят съществуващите и да разработят допълнителни данъчни стимули за частните дарения и да преразпределят част от данъчните си приходи към ОГО, като същевременно премахнат пречките пред трансграничните дарения чрез координиране на данъчните закони и процедури, както и да инвестират в развитието на благотворителната дейност в целия ЕС.

6.6. Що се отнася до дискусиите относно бъдещата многогодишна финансова рамка (МФР), ЕИСК призовава бюджетните органи да увеличат подкрепата за ОГО, по-специално под формата на субсидии за оперативни разходи и многогодишно финансиране, за да се гарантира развитието на инициативите в дългосрочен план.

6.7. След приемането на Хартата на основните права в държавите — членки на ЕС, на практика не съществува истинска програма за подкрепа на гражданското общество в областта на правата на човека. Жизненоважната подкрепа за гражданското общество в държавите от Централна и Източна Европа по време на присъединяването им към ЕС не беше запазена посредством други механизми за финансиране. Последните събития, които настъпиха с възхода на тероризма и екстремистките и/или популистски движения, показват необходимостта от увеличаване на инвестициите в гражданското общество и гарантирането на сближаване между страните по отношение на развитието на гражданското общество.

6.8. ЕИСК призовава Комисията да предложи създаването на европейски фонд за демокрация, права на човека и ценности на територията на ЕС <sup>(19)</sup>, който да разполага с амбициозен бюджет, непосредствено достъпен за ОГО в цяла Европа, включително защитници на правата на човека, чиято цел е да насърчават и опазват основните ценности на ЕС. Фондът би трябвало да покрива оперативните разходи както и дейностите, свързани със съдебни спорове и контрол, и да се управлява независимо, подобно на Европейски фонд за демокрация <sup>(20)</sup>, с участието на представители на ЕИСК.

6.9. Програмата „Европа за гражданите“ е единствената европейска програма, която има конкретен принос за намаляване на демократичния дефицит, като позволява на гражданите от всички възрасти и с различни възможности да участват пряко в изграждането на Европа, но тя разполага с твърде ограничени средства. В днешния контекст, когато европейските ценности и демокрацията са поставени под въпрос, ЕИСК счита, че като част от следващата финансова рамка за програмата би трябвало да бъде отпуснат бюджет от 500 милиона евро в съответствие с предложението на Европейския парламент <sup>(21)</sup>. Аналогично, би трябвало да се увеличат действията по програма „Еразъм +“, насочени към гражданското общество.

<sup>(16)</sup> Вж. например задълженията, произтичащи от ЦУР и КПХУ на ООН за структуриран диалог, подкрепен от подходящо финансиране.

<sup>(17)</sup> ОВ С 99, 21.4.1992 г, стр. 1

<sup>(18)</sup> Устав на Европейското дружество.

<sup>(19)</sup> Този фонд ще преследва същите цели като Европейския инструмент за демокрация и права на човека: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

<sup>(20)</sup> ЕФД е независима организация за отпускане на субсидии, създадена от Европейския съюз и неговите държави членки през 2013 г. с цел насърчаване на демокрацията в съседните на Съюза държави и в други страни. Всички държави членки на ЕС членуват в Управителния съвет на ЕФД, заедно с членове на Европейския парламент и експерти от гражданското общество.

<sup>(21)</sup> Резолюция на Европейския парламент относно създаването на програма „Европа за гражданите“.

6.10. Повечето ОГО срещат трудности при достъпа до структурните фондове, по-специално поради изискването за съфинансиране. Разпоредбите относно техническата помощ, предназначена да подпомогне развитието на капацитета, също не се използват пълноценно и често са запазени за държавната администрация. В повечето държави Кодексът на поведение за партньорство с гражданското общество, който е основният инструмент, не беше приложен правилно<sup>(22)</sup>. Дори когато ОГО са канени в надзорните съвети, ролята им е ограничена.

6.11. ЕИСК призовава Европейската комисия да реагира своевременно чрез вземане на подходящи мерки, включително производства за установяване на нарушение срещу държавите членки в случаите, когато национални административни или правни разпоредби ограничават достъпа на национални организации на гражданското общество до средства на ЕС, включително в случай на наложени условия за финансиране, които ограничават възможностите им да упражняват застъпничество.

6.12. Благодарение на своята връзка и на постоянния си контакт с гражданите и дейностите по места, организациите на гражданското общество са добре запознати с обществените предизвикателства и потребности; те обаче са доста слабо ангажирани с развитието на научните изследвания. В Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) също има пречки, които спъват достъпа на организациите на гражданското общество. ЕИСК призовава за задълбочено разглеждане на начините за насърчаване на връзките между научните среди и гражданското общество и предлага ново направление относно гражданското участие и демокрацията в рамките на стълба „Обществени предизвикателства“ в бъдещата рамкова програма за научни изследвания.

6.13. Равнището на младежката безработица все още е много високо и това е един от най-належащите проблеми, с които ЕС трябва да се справи, предвид нарастващия брой млади хора, изложени на риск от социално изключване. В този контекст средствата от ЕС би трябвало да подкрепят в по-голяма степен ОГО, които инвестират в развитието на уменията и компетентностите на младите хора чрез неформално образование.

6.14. По-голямата част от финансирането в областта на културата не е адаптирано към нуждите на ОГО, работещи в тази сфера, като по този начин ги лишава от достъп до различните налични финансови инструменти, например заеми. Налице е липса на реални усилия в областта на европейското измерение на културата в контекст на нарастващо разпространение на проявленията, свързани с определянето на идентичността, и на популистските изяви. ЕС би трябвало също така да подкрепя в по-голяма степен, по-специално чрез „Творческа Европа“, независими културни произведения, да инвестира в развитието и устойчивостта на местните общности медии с нестопанска цел.

6.15. Що се отнася до сътрудничеството за развитие, Европейският съюз би трябвало да инвестира повече в дейности за сътрудничество, насочени към хората, включително към аспектите на равенство между половете, управлението, правата на човека, екологичните права, устойчивостта на изменението на климата, образованието и социалната закрила, по-специално чрез тематичен подход по страни с активното участие на гражданското общество.

6.16. При определянето на бъдещата многогодишна финансова рамка би трябвало също така да се вземат предвид целите за устойчиво развитие и приоритетите в областта на равенството между половете.

6.17. Укрепването на гражданското общество зависи и от осигуряването на по-добър достъп до финансиране за най-малките организации, както и за най-ошетените групи. Във връзка с това Европейската комисия би трябвало да обмисли различни механизми за финансиране и да предприеме по-съгласувани усилия за опростяване на административните формалности. Би трябвало да се използват по по-систематичен начин механизмите за вторично отпускане на субсидии (или каскадно финансиране), като прилаганите по линия на Европейския инструмент за демокрация и права на човека и в рамките на финансирането от ЕИП. Субсидиите би трябвало да се отпускат от независим национален оператор въз основа на тръжна процедура<sup>(23)</sup>.

6.18. ОГО в държавите от Централна Европа и Източна все още имат пропорционално по-ограничен достъп до финансови средства. Европейската комисия би трябвало да засили своите информационни дейности относно различните средства, предназначени за ОГО, и да насърчава в по-голяма степен партньорствата между организациите.

6.19. Също така би било полезно да се въведе по-систематичен мониторинг и подкрепа на организациите бенефициери и на различни генерални дирекции, отговорни за изпълнението на Финансовия регламент под формата на обучение в областта на договорните задължения и одитите.

<sup>(22)</sup> Тематична мрежа за партньорство AEIDL.

<sup>(23)</sup> Mid-term NGO evaluation released — EEA Grants (Публикувана междинна оценка на НПО — безвъзмездни средства за ЕИП).

6.20. Бази данни, съдържащи описание на вече завършени проекти и добри практики, би трябвало да бъдат на разположение на потенциалните кандидати с цел насърчаване на иновациите и партньорствата. Комисията би трябвало да продължи усилията си за намаляване на административната тежест в процеса на кандидатстване и при управлението на средствата, в т.ч. чрез въвеждане на единна процедура за кандидатстване онлайн за различните програми.

6.21. Оценката на управляваните пряко от Комисията програми би трябвало да бъде по-прозрачна, но и по-подробна предвид големия брой искания за финансиране от ЕС и ниското равнище на успеваемост. Освен това обратната връзка ще даде възможност на ОГО, които не са били одобрени, да постигнат подобрене и да се повиши доверието в процеса на подбор.

6.22. Сроковете за предизвестията при изпращането на уведомления за договорите, тяхното подписване и плащанията би трябвало да бъдат съкратени значително, за да се ограничи необходимостта от банкови заеми поради липса на ликвидни средства.

6.23. Освен това ЕИСК призовава Комисията да направи преоценка на размера на съфинансирането, по-специално за най-малките организации, които изпитват значителни трудности да набавят средства от други източници, и онези, които са ангажирани в процеси на застъпничество, например организациите за защита на потребителите, сдруженията за защита на околната среда, организациите за защита на правата на човека и за насърчаване на гражданското участие. Това е още по-необходимо предвид факта, че правилата за съфинансиране увеличават административната тежест върху ОГО и рисковете, произтичащи от разнообразието на договорните и финансовите правила между различните донори.

6.24. ЕИСК приветства с удовлетворение предложението, отправено от Комисията в нейното предложение за преразглеждане на Финансовия регламент <sup>(24)</sup>, да се приемат като допустими разходи часовете, изработени от доброволци, и да се улесни включването на вноски в натура като съфинансиране. Настоящото предложение представлява непосредствен отговор на призива на ЕИСК, отправен в становището му относно „Статистически инструменти за измерване на доброволчеството“ <sup>(25)</sup>. ЕИСК приветства също така доклада на Парламента и предложението на Съвета за въвеждане на изключение от правилото за недопускане на печалба за сдруженията с нестопанска цел. ЕИСК призовава институциите на ЕС да се споразумеят относно предложения текст, който ще позволи справедливото оценяване на часовете, изработени от доброволците.

6.25. Трябва да се подобри прозрачността по отношение на достъпа и финансовия контрол чрез определяне на ясни насоки във връзка с проверките от страна на Комисията и в случай на финансиране от няколко донора, чрез възможност да се вземат под внимание предварителните оценки подбор на партньори, както и последващите проверки и одити, извършвани от останалите донори.

6.26. В допълнение, публичният достъп до информация за сумите и предмета на финансирането би трябвало да бъде улеснен чрез реформа на системата за финансова прозрачност на Комисията, в която трябва да се включат годишните плащания вместо многогодишните ангажменти, и която би трябвало да стане по-надеждна посредством стандартизиране на базите данни на различните програми. В същото време НПО трябва да продължат да прилагат най-високи стандарти за прозрачност за самоотчетност.

6.27. И накрая, Комисията би трябвало да разработи конструктивен диалог и последващи действия между различните генерални дирекции и ОГО с цел разглеждане на добрите и лошите практики и разработване на по-последователен подход.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(24)</sup> COM(2016) 605 final.

<sup>(25)</sup> ОВ С 170, 5.6.2014 г, стр. 11.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Селата и малките градове като катализатори на развитието в селските райони — предизвикателства и възможности“**

**(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 081/03)

Докладчик: **Tom JONES**

|   |   |
|---|---|
| Решение на Пленарната асамблея                            | 22.9.2016 г.  |
| Правно основание  | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността<br>становище по собствена инициатива |
| Компетентна секция  | „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“                              |
| Приемане от секцията                                      | 3.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия                                | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №  | 529   |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 129/0/1   |

## 1. **Заклучения и препоръки**

### *Заклучения*

1.1. ЕИСК счита, че независимо от все по-небалансираното разпределение на населението и традиционната икономическа дейност, в много села и малки градове има достатъчно доказателства за добри практики, за да сме оптимисти по отношение на устойчивото бъдеще в много, ако не и във всички населени места в селските райони. Такива населени места могат да бъдат катализатори на по-широко обновяване и устойчиво развитие на селските райони.

1.2. При все това този оптимизъм зависи от постоянните и всеобхватни усилия, обединяващи човешки и финансови ресурси, на всички равнища на управление и във всичките три сектора — публичния, частния и гражданския.

### *Препоръки*

1.3. ЕИСК изцяло подкрепя инициативата на Европейската комисия „Интелигентни села“, особено заради поетите обещания за сътрудничество между отделните дирекции. Националните и регионалните програми за развитие на селските райони (ПРСР), които ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ управлява съвместно с държавите членки, са жизненоважни, но не могат да инвестират достатъчно средства в инициативата без други публични инвестиции на национално, регионално или местно равнище. ЕИСК отбелязва и подкрепя изготвяното от Комитета на регионите становище относно „Интелигентни села“<sup>(1)</sup>.

1.4. Високоскоростните широколентови връзки — мобилни и стационарни — са от решаващо значение, за да имат развиващите се по интелигентен начин села и градове някаква надежда за икономическо и социално развитие, и те трябва да бъдат напълно достъпни, както е гарантирано съгласно т.нар. „проверка на въздействието върху селските райони“, подчертана в Декларацията от Корк 2.0 от 2016 г.

1.5. Обществените услуги в областта на образованието, обучението, здравеопазването и социалните грижи, както и грижите за деца, следва да бъдат достъпни, интегрирани и иновативни в използването на технологичния напредък.

<sup>(1)</sup> „Съживяване на селските райони чрез интелигентни села“ (все още непубликувано в Официален вестник).

1.6. Органите по планиране в селските райони следва да подкрепят процес, даващ възможност за обновяване на излишни сгради в села и малки градове, като осигуряват ниски лихвени проценти за стартиращи предприятия и финансови компенсации от проекти за търговия на дребно в покрайнините на градовете. При предоставянето на достъп до такива реновирани сгради трябва да се вземат предвид нуждите на местните неправителствени организации, както и тези на частния и публичния сектор.

1.7. Друго предизвикателство е лошата транспортна свързаност и когато частният сектор се оттегля, се препоръчва споделяне на транспорт, общински автобуси и автомобили.

1.8. Когато е възможно, работодателите следва да бъдат насърчавани да подкрепят работата от разстояние и да оползотворяват потенциала на партньорствата между селските и градските райони. Много важни в този контекст са приносът както на аграрния, така и на селския туризъм, дейностите, свързани със здравето, и обозначаването с търговска марка на местни селскостопански и занаятчийски продукти, както и разширяването на списъка от културни и исторически прояви. Подкрепата, оказвана чрез ПРСР, дава възможност на стопанските предприемачи да привличат инвестиции и да разработват и предлагат на пазара продукти с добавена стойност.

1.9. Управлението на най-близкото до гражданите равнище е национален или регионален въпрос. Селата и малките градове обаче трябва да получат повече правомощия и да имат достъп до финансови ресурси, за да насочват и подкрепят желанията на своите обитатели.

1.10. Инициативата LEADER и групите за действие на местно равнище следва да бъдат подкрепяни безрезервно в усилията им за насърчаване на местното развитие чрез подкрепа за предприятията (както частни, така и с нестопанска цел) да започват дейност и да се развиват, и да гарантират ангажиран и подкрепящ общностен дух. С по-добро сътрудничество тези усилия биха могли да се разширят чрез воденото от общностите местно развитие (ВОМР).

1.11. Преди всичко хората в селата и малките градове следва да се ангажират с чувство за общност, което насърчава лидерството отвътре. Училищата и местните наставници следва да насърчават лидерството. Очертаващите се лидери се нуждаят от пълната подкрепа на консултантските агенции и неправителствените организации, които имат достъп до най-добри практики и подобни начинания.

1.12. Възникващите развиващи се по интелигентен начин села следва да се дават за пример на регионално и национално равнище и на равнище ЕС. Институциите на ЕС и техните заинтересовани страни следва да организират ежегодно честване, чрез което да се насърчават успешни, сплотени общности в селата и малките градове.

1.13. С цел утвърждаване и развиване на истинско чувство на партньорство между големите градове и съседните населени места, ЕИСК подкрепя препоръките в документа на асоциация R.E.D. от 2016 г.<sup>(2)</sup>, озаглавен „*Making Europe Grow with its Rural Territories*“ (Да накараме Европа да се развива с нейните селски територии), и пилотния проект проекта за побратимяване на градове (Twin Town) на Тръста Карнеги. Към партньорствата между градовете и селата трябва да се прилагат принципите на устойчиво развитие и на кръговата икономика.

1.14. Комитетът подкрепя призива, отправен в Европейския манифест на селските райони, приет от Втория Европейски селски парламент (ERP) през ноември 2015 г., за „засилено сътрудничество между общностите, организациите и органите в селските и градските райони с цел пълно оползотворяване на социалните, културните и икономическите връзки, които може да донесе подобно сътрудничество, както и за енергичен обмен на идеи и добри практики между участниците в селските и градските райони“.

1.15. ЕИСК препоръчва Европейската инвестиционна банка да разработи специални схеми за малките частни и социални предприятия в селските райони, включително кооперативите, както се обещава в програмата ѝ за периода 2017—2019 г.

1.16. Европейският съвет на младите земеделски производители (СЕJA) и други младежки представителни органи следва да бъдат подкрепяни в проправянето на път за форуми на младите хора в местните общности, които ще стимулират действия във връзка с техните потребности и стремежи. Те се нуждаят от много по-голямо участие в разработването на икономическите и социалните решения, а обучението, наставничеството и финансовата подкрепа следва да са пригодени към стремежите им.

<sup>(2)</sup> R.E.D.: Rurality — Environment — Development.

1.17. В списъка на целите на ООН за устойчиво развитие под № 11 е тази, свързана с градовете и общностите. Устойчивите села и малки градове следва да бъдат включени в понятието „общности“.

1.18. На културните ценности в селата и малките градове следва да се отреди видно място в рекламата и инициативите по време на Европейската година на културното наследство 2018. Важна роля в популяризирането на традициите и културата могат да изпълняват по-възрастните жители и следва да им се създадат условия да работят активно в тази област.

1.19. Комитетът препоръчва споделянето на „добри практики“ на всички равнища. Това вече се прави от EMPCP, ELARD, Escovast и Европейския селски парламент (ERP) и може да се намери в публикацията „The best Village in the World“<sup>(3)</sup> (Най-хубавото село на света).

## 2. Въведение

2.1. Селските райони са основна част от Европа, от които зависят много важни икономически сектори като селското и горското стопанство. Общностите на малките градове и селата са разположени в тези селски райони, те са част от тях и винаги са били места, в които хората живеят и работят.

2.2. Малките градове в селските райони са центрове на заобикалящия ги хинтерланд от села и селца. От своя страна малките градове се намират в хинтерланда на големи градски райони. Всички те са взаимнозависими. Те са основни партньори в партньорствата между селските и градските райони (концепция, насърчавана от ГД „Регионална и селищна политика“<sup>(4)</sup> и ОИСР), в които партньорите имат еднакъв статут по отношение на управлението и планирането на тяхното бъдеще. Селата и малките градове в цяла Европа претърпяха много икономически и социални промени и продължават да са изправени пред необходимостта да се адаптират към условията на съвременния свят.

2.3. Заедно със селското и горското стопанство селата и малките градове са гръбнакът на селските райони и осигуряват работни места, услуги и образование както за себе си, така и за своя хинтерланд от села и селца. От своя страна малките градове са част от хинтерланда на по-големите градове. Това формира взаимоотношения между селските и градските райони, които са характерна черта на всеки регион. Градските и селските райони си предоставят взаимно услуги — градските райони зависят от селските райони по отношение на продоволственото обезпечаване и са готов пазар за продуктите на селските райони, които на свой ред предлагат отпочив и спокойствие на градските жители.

2.4. В много селски райони има силна традиция за чувство на „принадлежност“ към дадена общност. Тази традиция отслабва и в много от по-отдалечените селски райони се наблюдават и напускане и изоставяне.

## 3. Специфични предизвикателства

3.1. През последните няколко десетилетия селските общности се сблъскаха с предизвикателства поради желанието за централизиране на много услуги с цел постигане на икономии от мащаба, промени в транспорта и пътуването и начина на живот в съвременния свят. Местните предприятия в областта на услугите напускат селските общности; много магазини, банкови и пощенски услуги изчезват, а малки селски училища се закриват.

3.2. В селските райони безработицата е скрита, тъй като броят на безработните е малък в сравнение с този на хората без работа в градските райони; безработните обаче се сблъскват с допълнителен проблем, свързан с достъпа до помощ от бюрата по труда, които се намират в градовете, и често страдат от влошаващия се селски обществен транспорт. Безработицата може да е ниска, защото множество млади хора са напуснали, търсейки обучение, образование или работа, докато много от тези, които остават, работят срещу ниско заплащане.

3.3. Исканията за публично финансиране, което е толкова важно за подпомагането на селските общности, нарастват поради общото повишаване на разходите за живот и увеличаване на разходите за предоставянето на услуги.

3.4. Инвестициите в пътища и магистрали насърчават използването на частни автомобили като най-лесния начин за отиване на работа. Сега хората са по-подготвени да пътуват на по-дълги разстояния, но това, от своя страна, ги направи по-малко зависими от заетостта и предоставянето на услуги в техните местни общности.

<sup>(3)</sup> От Ulla Herlitz и колеги като практически пример за добра практика — EMPCP: Европейска мрежа за развитие на селските райони; ELARD: Европейска асоциация „Лидер“ за развитие на селските райони; Escovast: Европейски съвет на селата и малките градове.

<sup>(4)</sup> Escovast беше част от предишната мрежа RURBAN на ГД „Регионална политика“.

3.5. Промениха се моделите на пазаруване на хората. Те често пазаруват там, където работят, което обикновено е в голям град, а не в тяхното село или малък град. Те пазаруват и чрез интернет, като стоките се доставят в домовете им. Всичко това доведе до изчезването на местните магазини.

3.6. Младите хора напускат селските райони, за да търсят обучение, образование и работа в големите градове. Трудно е те да бъдат привлечени обратно в селските общности, без да се запазят работните места в селските райони. Належащо е разумният глас на младите хора да бъде поставен в центъра на местната демокрация. Следва да се предоставя подкрепа на младежки представителни организации, за да се насърчи участието в управлението. Аналогично, икономическите и социалните служби би трябвало да следят в каква степен техните съвети и финансова подкрепа отговарят на нуждите на младежта.

3.7. Сближаването между поколенията е поставено под въпрос поради числения дисбаланс между възрастовите групи. Наличието на специални мерки в подкрепа на заетостта, на училища и детски заведения, както и на достъпни жилища в селските райони, е от решаващо значение за да се даде възможност на младите хора и семействата с деца да останат или да се завърнат в селските общности. Хората в рамките на общностите понякога имат различни виждания за местната икономическа дейност. Трябва да има диалог и разбиране, за да се постигне баланс между спокойствието и инициативите за създаване на подходящи работни места.

#### 4. Възможности

4.1. Инициативата на Европейската комисия „Интелигентни села“ е жизненоважна, особено заради обещаното сътрудничество между дирекциите. Програмата за развитие на селските райони на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ никога няма да успее да инвестира достатъчно средства в инициативата без други генерални дирекции и публични инвестиции на национално, регионално или местно равнище. След извършване на оценка тази пилотна инициатива трябва да бъде включена в новата обща селскостопанска политика и всички регионални програми, и разгърната, за да включи малките градове като част от „възраждането на селските райони“.

4.2. Ширококоленовите връзки са от основно значение за всички селски райони. Подобряването на ширококоленовото покритие — мобилно и стационарно — би могло да спомогне за широк кръг от дейности, не само за развитието на предприятията и възможността за работа от дома, но и за качеството на всекидневния живот на хората. То може да даде възможност за учене онлайн, достъп до по-добро здравеопазване и предлагане на пазара на онлайн услуги. Има примери за добри практики, при които достъпът до интернет в селските райони е бил от полза за общностите. Следва да се осигурят възможности за базово обучение за ползване на интернет, особено за възрастните граждани.

4.3. Когато е възможно, работодателите следва да бъдат насърчавани да подкрепят работата от разстояние и да оползотворяват потенциала на партньорствата между селските и градските райони. Подкрепата, оказвана чрез ПРСР, дава възможност стопанските на предприемачи да привличат инвестиции, да разработват и предлагат на пазара продукти с добавена стойност като храни, напитки, ландшафтно и историческо наследство, културни, здравни и развлекателни дейности, като същевременно осигуряват приемственост на селските занаяти и екологичните умения.

4.4. Обществените услуги в областта на образованието, обучението, здравеопазването и социалните грижи следва да бъдат интегрирани, групирани и да бъдат иновативни в използването на технологичния напредък, за да се избегнат дискриминацията и изолацията, особено на по-възрастните и младите хора, живеещи в селските райони. Разпръсването на държавни служби би могло да даде пример за намаляване на насищането и замърсяването на градовете, като същевременно насърчи чувство на справедливост по отношение на селските райони. Местните власти имат ключова роля в планирането за селските райони и в осигуряването на позитивна дискриминация в селските общности с цел насърчаване и подпомагане на тяхното бъдеще. Различни служби могат да споделят една сграда или неизползвани сгради могат да се пригодят за нови стопански дейности, създавайки нови работни места, които могат да осигурят възможности за по-голяма икономическа активност. При предоставянето на достъп до такива реновирани сгради трябва да се вземат предвид нуждите на местните неправителствени организации, както и тези на частния и публичния сектор.

4.5. Трябва да се работи за развиване на истинско чувство на партньорство между големите градове и съседните им населени места за споделяне при взаимно приемливи условия на чувство за принадлежност, брандиране и съвместни инвестиции. Заедно с други организации през 2016 г. R.E.D. препоръча европейска политическа стратегия за селските райони до 2030 г.<sup>(5)</sup> Друг пример е пилотният проект за побратимяване на градове (Twin Town) на Тръста Карнеги. Към партньорствата между градовете и селата трябва да се прилагат принципите на устойчиво развитие и на кръговата икономика.

<sup>(5)</sup> „Making Europe Grow with its Rural Territories“ (Да накараме Европа да се развива с нейните селски територии).

4.6. През ноември 2015 г. Вторият Европейски селски парламент (ERP) прие Европейския манифест на селските райони. Мрежата на ERP с партньори в 40 европейски държави следва темите, определени в Манифеста. ERP работи за „засилено сътрудничество между общностите, организациите и властите в селските и градските райони с цел пълно оползотворяване на социалните, културните и икономическите връзки, които може да донесе подобно сътрудничество, както и за енергичен обмен на идеи и добри практики между участниците в селските и градските райони“. Всички партньори работят по различни теми като например: „Малки градове“, „Устойчиви услуги и инфраструктура“ и „Интегрирано развитие на селските райони и LEADER/BOMP“, което ще доведе до представянето и обсъждането на доклад на Третия Европейски селски парламент във Венхорст, Нидерландия, през октомври 2017 г.

4.7. Европейската инвестиционна банка следва да разработи специални схеми за предприятията в селските райони, както за частните, така и за социалните, включително кооперативите, както се обещава в програмата ѝ за периода 2017—2019 г., пример за което е подкрепата ѝ за Niki's Sweets в Аргос, в Троодоските планини в Кипър.

4.8. Доброволческият сектор е много активен в селските райони. Той допринася за координиране на действията и помага на хората да работят заедно. Социални и местни предприятия като 300-те социалноикономически дружества в Дания, на които беше разрешено да използват обозначението „RSV“ Registered Socioeconomic Company (регистрирано социалноикономическо дружество) (Virksomhed) или кафене „Cletwr“ в Среден Уелс допринасят все повече за замяната на изгубените публични и частни услуги. Тяхната работа съответства на идеите на корпоративната социална отговорност (КСО). От значение за създаването и поддържането на устойчивостта на социалните и общностните предприятия са подкрепата и консултацията от страна на организации като Фондация „Plunkett“.

4.9. Жителите на селата и малките градове представляват всички обществени прослойки и всички те трябва да имат думата в рамките на тяхната местна общност. Най-ниското равнище на публичната администрация — кметствата или (малките) общини — следва да участва във вземането на решения на местно равнище и да бъде укрепено и оправомощено да задоволява тази нужда. Хората се гордеят с местните си общности и това може да се признае като ресурс и да се използва, за да бъдат насърчени и другите да се включат. Пенсионираният бизнесмени и хората, които са работили в обществените или гражданския сектор, могат да предложат много умения. Благодарение на европейските и местните програми се създават проекти, насърчаващи развитието на местни партньорства в техните села или малки градове, което доведе до появата на много местни предприемачи. Те произлизат от всички сектори и се превръщат в посланици на своите местни общности.

4.10. Селата и малките градове са важна част от културата на Европа. Те често пазят местните си обичаи и традиции. Обикновено тези населени места в селските райони са „исторически“ и архитектурата им отразява местните строителни материали и стилове през вековете. Центровете на малките градове обикновено запазват повече местни предприятия и не са завладени като центровете на по-големите градове от стандартните фасади, изисквани от веригите магазини. Малките населени места в селските райони са тясно свързани с ландшафта, в който са установени, и тази обстановка е до голяма степен част от атмосферата на селата и малките градове, отразяваща разнообразния им произход — отбранителна позиция на хълм, брод на река, населени места по протежение на потоци, край езера, на острови или на морския бряг и др. На културните ценности в селата и малките градове следва да се даде видно място в рекламата и инициативите по време на Европейската година на културното наследство 2018. Важна роля в популяризирането на традициите и културата могат да изпълняват по-възрастните жители и следва да им се създадат условия да работят активно в тази област.

4.11. Тези села и малки градове имат ценни активи, върху които могат да надграждат, за да поддържат или подобряват местните си икономики. Те са взаимосвързани с местното селско и горско стопанско, с производството на енергия, както и с аграрния и селския туризъм, здравето, културните фестивали, опазването на околната среда и образованието. В Европа има стотици примери, като например Козард в Унгария и Алстън Менър в Англия, които могат да бъдат използвани и от други. Докладът на Ecovast, озаглавен „Значението на малките градове“, също е ценен принос към описанието и разбирането на значението на ролята на селата и малките градове.

4.12. Бъдещите политики в областта на селските райони, приети с ентузиазъм на конференцията „Корк 2.0“ през септември 2016 г., следва да помогнат на държавите членки и регионите да разработят подкрепящи политики за селските райони и да насърчават проекти по европейски програми. Изпълнението на т.нар. „проверка на въздействието върху селските райони“, описано в Декларацията от Корк 2.0, е от основно значение за ЕС, държавите членки и регионите.



4.13. Подпомаганите от ЕС методология на LEADER и воденото от общностите местно развитие предоставят инструменти за подпомагане на укрепването и оправомощаването на местните общности. Инициативата LEADER и групите за действие на местно равнище могат да подкрепят местните усилия за подпомагане на предприятията, както частни, така и с нестопанска цел, да започват и да развиват дейност, и за осигуряване на ангажиран и подкрепящ общностен дух. До 2014 г. LEADER се подпомагаше от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, но от 2015 г. и други структурни и инвестиционни фондове могат да прилагат методологията чрез финансираня от няколко източника подход на водено от общностите местно развитие. Това наистина изисква по-добро сътрудничество. Добри примери могат да бъдат намерени в IRD Duhalow, SECAD в графство Корк и PLANED в Уелс, които вече много години прилагат BOMP „отдолу нагоре“.

4.14. По линия на европейските програми има много проекти в селските райони, които успешно демонстрират огромно разнообразие от добри практики в малки градове и села. Добрите практики показват също и необходимостта от посредници и тяхното значение за подкрепата на предприемачи и малки групи.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Климатична справедливост“****(становище по собствена инициатива)**

(2018/С 081/04)

Докладчик: **Cillian LOHAN**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Решение на пленарната асамблея | 23.2.2017 г.  |
| Правно основание               | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността<br>становище по собствена инициатива |
| Компетентна секция             | „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“                              |
| Приемане от секцията           | 3.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 194/12/8  |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Понятието „климатична справедливост“ очертава глобалното изменение на климата като политически и етичен въпрос, а не само като строго екологичен проблем. То обикновено се разглежда в общия контекст на пространствена и времева взаимозависимост и с него се признава, че най-уязвимите и най-бедните в обществото често трябва да понесат най-силното въздействие от ефектите от изменението на климата. Това е така въпреки факта, че именно тези групи са отговорни в най-малка степен за емисиите, довели до кризата с климата. По-общо в това становище под климатична справедливост се разбира необходимостта от разглеждането на справедливостта на често непропорционалното въздействие на изменението на климата върху гражданите и общностите **и** в развиващите се, **и** в развитите икономики.

1.2. ЕИСК счита, че всички граждани имат право на здравословна и чиста околна среда, както и да очакват правителствата да поемат отговорност за националните си ангажменти и национално определените приноси по Парижкото споразумение по отношение на факторите за изменението на климата и заплахите във връзка с изменението на климата, като се отчитат не само по-очевидните екологични и икономически аспекти, но също и социалното въздействие.

1.3. ЕИСК предлага да започне обсъждането на нормативен акт на ЕС за климатичните права, който да обхваща правата на гражданите на ЕС и природата в контекста на предизвикателствата на кризата с изменението на климата в света. Макар че признава водещата роля на ЕС в застъпничеството за стабилен и справедлив международен режим относно климата, ЕИСК насърчава институциите на ЕС и националните правителства да проучат прилагането на принципите на климатичната справедливост на всички равнища — световно, европейско, национално и местно. Европейският семестър би могъл да се използва като инструмент за осъществяването на тази амбиция. Климатичната справедливост означава справедливост както за хората, така и за околната среда, от която сме зависими — двете неща са взаимосвързани. В тази връзка ЕИСК припомня две скорошни инициативи: Глобалния пакт за околната среда и проекта за Всеобща декларация за правата на човечеството.

1.4. Системите за производство и потребление трябва да се променят, за да се адаптират към последиците от изменението на климата и смекчаването им. Преходът трябва да се осъществи в световен мащаб и в секторен контекст, а ЕС може да играе водеща роля. Трябва да се определи кои са най-уязвимите стопански отрасли и работници и да им се окаже подходяща подкрепа. При този преход от подкрепа се нуждаят по-специално продоволствените системи и участниците в тях. Устойчивата консумация на храни трябва да започва от началния етап на подготовка на почвата и управление на природните системи, за да се осигурят основните градивни елементи на храните. ЕС следва да поеме недвусмислено водеща роля за насърчаването на устойчивото управление и опазването на почвите.

1.5. Силата на потребителите може да бъде мобилизирана за осъществяване на прехода само когато те разполагат с вариант за устойчиви етични алтернативи, които не водят до значително намаляване на удобството или на качеството по отношение на услуга, употреба или достъпност. Чрез новите стопански модели, като например цифровата и кръговата икономика и икономиката на споделянето и чрез международно сътрудничество по глобалния и секторен преход към тези модели, може да бъдат разработени реални алтернативи за потребителите.

1.6. Следва да се използват механизми за подкрепа, сред които публични средства, икономически инструменти и стимули, за гарантиране на наличието на инфраструктура и подходяща подкрепа за потребителите, които желаят да изберат нисковъглероден начин на живот, включително да се предоставя помощ за посрещането на по-високите разходи за етични/дълготрайни/устойчиви стоки и услуги, като същевременно се гарантира, че не се застрашава конкурентоспособността.

1.7. Трябва да се извърши картографиране на изместването на работни места в нисковъглеродната икономика и възможностите да бъдат установени възможно най-рано. Това ще позволи да се разработят и приложат най-ефективните политики, за да се гарантира защитата на работниците и запазването на качеството им на живот в рамките на един справедлив преход.

1.8. ЕИСК отново призовава за създаване на Европейска обсерватория на бедността<sup>(1)</sup>, обединяваща всички заинтересовани страни, която да допринесе за определяне на европейски показатели за енергийната бедност. Наличието на справедливост за всички граждани означава да се гарантира снабдяването на всички хора с чиста и достъпна енергия на приемлива цена.

1.9. ЕИСК призовава за прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива и за преминаване към подпомагане на прехода към възобновяеми източници.

1.10. Ефективността на политиките в областта на устойчивостта зависи от това да се гарантира, че механизмите за подкрепа на прехода са ясно определени, ползват се с предимство и са обезпечени с подходящи средства. В същото време ЕС трябва да започне широкообхватни международни преговори за сключването на глобално споразумение, чрез което да се смекчат причините за изменението на климата и да се подкрепя по-устойчив глобален икономически модел.

## 2. Общи бележки/причина за настоящото становище

2.1. Настоящото становище по собствена инициатива е изготвено в контекста на работния план на Обсерваторията на устойчивото развитие за 2017 г. Климатичната справедливост е въпрос, който засяга всички нас и все пак по него липсват действия на равнище ЕС. Това е възможност за ЕИСК да поеме водеща роля и да представи някои първоначални предложения, особено що се отнася до Европа. Много от аспектите на климатичната справедливост трябва да бъдат разгледани по-задълбочено, като например въпроса за глобалното и индивидуалното разпределение на квоти за емисии.

2.2. ЕИСК желае да заеме институционална позиция, за да представи мнението на организираното гражданско общество в ЕС в дискусиата за въздействието на изменението на климата и най-добрите начини за преодоляване на това въздействие по справедлив и законен начин.

2.3. В контекста на международно приетите цели на ООН за устойчиво развитие (ЦУР), Парижкото споразумение и факта, че последиците от изменението на климата вече са налице, трябва да се повиши разбирането, че справедливост в областта на климата трябва да бъде осигурена неотложно с конкретни действия.

## 3. Общи бележки

3.1. Понятието „климатична справедливост“ очертава глобалното изменение на климата като политически и етичен въпрос, а не само като строго екологичен проблем. С него се признава, че най-уязвимите и най-бедните в обществото често трябва да понесат най-силното въздействие от ефектите от изменението на климата. Понятието обикновено се разглежда в общия контекст на пространствена и времева взаимозависимост, по-специално с акцент върху отговорностите на държавите, които са се развили въз основа на използването на природните ресурси.

3.2. Целите за устойчиво развитие (ЦУР) са по-амбициозни от предишните цели на хилядолетието за развитие (ЦХР), като признават необходимостта от взаимна отчетност, ангажираност, колективни действия и приобщаващи процеси на участие. Макар че признава водещата роля на ЕС в застъпничеството за стабилен и справедлив международен режим относно климата, ЕИСК насърчава институциите на ЕС и националните правителства да провеждат дейности за климатична справедливост на всички равнища — световно, европейско, национално и местно. Европейският семестьр би могъл да се използва като инструмент за осъществяването на тази амбиция. В това становище под климатична справедливост се разбира необходимостта от разглеждането на справедливостта на често непропорционалното въздействие на изменението на климата върху гражданите и общностите и в развиващите се, и в развитите икономики.

<sup>(1)</sup> Становище на ЕИСК „Към координирани европейски действия за превенция и борба с енергийната бедност“, ОВ С 341, 21.11.2013 г., стр. 21.

3.3. Съществува проблем с наличието на съпротива спрямо политиките в областта на изменението на климата и тяхното възприемане като наказващи средния гражданин, конкретни сектори (например хранително-вкусовия сектор или транспорта) или общности и лица, зависими от изкопаемите горива, въпреки ползите от такива политики.

3.4. Към секторите и областите, които са силно засегнати от предизвикателствата в областта на климата, например здравеопазването, транспорта, селското стопанство, енергетиката, са насочени различни политически инициативи. Климатичната справедливост може да осигури всеобхватен интегриран подход, за да се гарантира, че преходът към нисковъглеродна икономика ще бъде постигнат по справедлив и равнопоставен начин.

3.5. Важно е да се отбележи, че климатичната справедливост се отнася не само до пряко засегнатите от последиците от изменението на климата, но и до засегнатите от факторите за изменението на климата чрез зависимостта от стоки, услуги и начини на живот, които са свързани с високи емисии и ниска ефективност на използване на ресурсите.

#### 4. Конкретни бележки

##### 4.1. Социална справедливост

4.1.1. ЕИСК счита, че всички граждани имат право на здравословна и чиста околна среда, както и да очакват правителствата да поемат отговорност за националните си ангажменти и национално определените приноси по Парижкото споразумение по отношение на факторите за изменението на климата и заплахите във връзка с изменението на климата, като се признават не само по-очевидните екологични и икономически аспекти, но също и въздействието върху обществото.

4.1.2. Европейският стълб на социалните права трябва да служи като ориентир за подновен процес на сближаване в посока на по-добри условия на живот и труд между държавите членки. Той се основава на 20 принципа, много от които ще бъдат повлияни пряко от изменението на климата или непряко от необходимостта от преход към нови стопански модели.

4.1.3. В контекста на правата на човека и социалните права, ЕИСК предлага да започне обсъждане относно изготвянето на проект на нормативен акт за климатичните права. Той следва да обхваща правата на гражданите и природата в контекста на предизвикателствата на кризата с изменението на климата. В тази връзка ЕИСК припомня проекта за Всеобща декларация за правата на човечеството, изготвен от Coimne Lepage, с оглед на 21-та сесия на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (COP 21) през 2015 г.

4.1.4. Правата на природата вече са признати в различни държави по света през законодателния процес. Например през 2015 г. в Нидерландия една НПО — фондацията Urgenda, спечели дело в областта на климата срещу правителството. Върховният съд на Нидерландия твърдо поддържа принципа, че правителството може да носи законова отговорност за това, че не е предприело достатъчно действия за предотвратяване на предвидимата вреда в резултат от изменението на климата. В процес на подготовка са сходни дела в Белгия и в Норвегия. Освен това инициативи като Глобалния пакт за околната среда, чието начало беше поставено на 24 юни 2017 г., са отговор на необходимостта от справедливо световно управление на околната среда, като „правата от трето поколение“ се допълват чрез общ, хоризонтален и универсален инструмент.

4.1.5. Необходимо е да се гарантира, че най-уязвимите членове на обществото няма да се наложи да понесат несправедлива тежест и че цената за прехода към съобразен с климата стопански модел ще бъде разпределена справедливо в цялото общество. Например в случаите, където не съществува реална алтернатива, принципът „замърсителят плаща“ следва да се прилага по отношение на замърсяващите и печелещите от замърсяването, а не по отношение на крайния потребител. ЕИСК и преди е разглеждал внимателното и адекватно прилагане на този важен принцип <sup>(2)</sup>.

4.1.6. Поради разселените хора ще се увеличи миграцията от всякакъв вид, включително климатичните бежанци <sup>(3)</sup>. Вече видяхме колко зле сме подготвени в ЕС, за да се справим с това и оттам с проблема с непропорционалната тежест върху различните държави членки. ЕИСК вече изтъкна как небалансираните икономически процеси могат да повишат дестабилизацията в този контекст <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Становище относно „Въздействието на заключенията на 21-вата конференция на страните по РКООНИК върху европейската транспортна политика“ ОВ С 303; 19.8.2016 г., стр. 10.

<sup>(3)</sup> Становище относно „Интеграция на бежанците в ЕС“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 19.

<sup>(4)</sup> Европейски консенсус относно развитието, ОВ С 246 от 28.7.2017 г., стр. 71.

4.1.7. На равнището на ЕС не съществува специален инструмент, приложим за „лицата, разселени по екологични причини“, както беше установено от неотдавнашно проучване на Европейския парламент за климатичните бежанци. Директивата за временна закрила е политически тремав инструмент за справяне с евентуално масово разселване и ЕИСК подкрепя позицията, че Договорът от Лисабон предвижда достатъчно широки правомощия за преразглеждане на имиграционната политика с цел регламентиране на статута на „лицата, разселени по екологични причини“.

#### 4.2. Хранително-вкусов сектор

4.2.1. Системите за производство на храни и режимите на хранене ще се променят с цел адаптиране към последиците от изменението на климата и смекчаването им. Всички граждани зависят от хранително-вкусовия сектор (например земеделските стопани, семействата, лицата по веригата на доставки, потребителите) и затова при прехода към нисковъглеродно общество следва да се гарантира, че засегнатите лица ще бъдат улеснени и подкрепени при промените. Освен това преходът трябва да се осъществи в световен мащаб и в секторен контекст, а ЕС може да играе водеща роля.

4.2.2. Изменението на климата носи огромни предизвикателства за европейското селско стопанство както като движеща сила, така и като непосредствено засегнат от въздействията сектор.

4.2.3. Необходима е нова формулировка за сектора, що се отнася до неговия принос за природните абсорбиращи системи, като екосистемните услуги, които могат да облекчат някои от въздействията на изменението на климата. Те следва да бъдат признати, а публичното финансиране — чрез ОСП — следва да се насочи към подпомагане на тези услуги, предоставяни от селското стопанство, като последица от тяхната цел за производство на храни. Тази обща концепция беше подкрепена в наскоро приетото становище <sup>(5)</sup>.

4.2.4. Устойчивата консумация на храни трябва да започва от началния етап на подготовка на почвата и управление на природните системи, за да се осигурят основните градивни елементи на храните. ЕИСК подчертава необходимостта да се започне дискусията относно необходимостта от Рамкова директива за почвите и да се поеме недвусмислено водеща роля по отношение на значението на насърчаването на устойчивото управление и опазването на почвите <sup>(6)</sup>. Опазването на почвите и тяхната роля в екосистемните услуги са обект на внимание за настоящото естонско председателство на Съвета на ЕС <sup>(7)</sup>.

4.2.5. ЕИСК насърчава концепцията за устойчиво производство и потребление. Постигането на консенсус относно необходимостта от промяна в нагласите към консумацията на месо ще зависи от определянето на необходимите възможности и подкрепа за гарантирането на справедлив преход за хората, които зависят от този сектор на хранително-вкусовата промишленост.

4.2.6. Този сектор е засегнат и от факторите за изменението на климата; по-специално той е зависим от изкопаемите горива — от производството на храни, през преработката, до транспорта и опаковането. При формулирането на политиките трябва да се признае безперспективността на съществуващия модел на хранително-вкусовата промишленост и да се очертае изпълним план за изграждането на устойчиво, екологосъобразно бъдеще за земеделските стопани.

4.2.7. Политиките в областта на околната среда не трябва да противоречат на непосредствените нужди на селскостопанския сектор, когато се разглеждат като приложение на механизми за подкрепа с цел улесняване на прехода към нисковъглеродно общество.

#### 4.3. Потребители

4.3.1. Силата на потребителите може да бъде мобилизирана за осъществяване на прехода само когато потребителите разполагат с вариант за устойчива етична алтернатива, която не води до значително намаляване на удобството или на качеството по отношение на услугата, употреба или достъпност. Чрез новите стопански модели, като например цифровата и кръговата икономика и икономиката на споделянето и чрез международно сътрудничество по глобалния и секторен преход към тези модели, може да бъдат разработени реални алтернативи за потребителите.

4.3.2. Твърде често принципът „замърсителят плаща“ се прилага неправилно, като потребителите са принудени да заплащат такси, при положение че не разполагат с реална алтернатива. Потребителите трябва да разполагат с алтернатива преди ценообразуването да може да се превърне в ефективен инструмент за насърчаване на поведенческа промяна в необходимата посока.

<sup>(5)</sup> Становище относно „Възможно реструктуриране на ОСП“, ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 10.

<sup>(6)</sup> Становище на ЕИСК относно „Кръгова икономика — торове“, ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 80.

<sup>(7)</sup> Становище относно „Зетеползване за устойчиво производство на храни и екосистемни услуги“ (вж. страница 72 от настоящия брой на Официален вестник).

4.3.3. Данъкът върху найлоновите торбички е добър пример за налагането на малък данък на потребителите, които обаче разполагат с алтернативни възможности, а именно да си носят собствена торбичка или да използват кашон, предоставен от търговеца на дребно. Чрез такова прилагане може да се постигне мащабна поведенческа промяна.

4.3.4. За разлика от горния случай, облагането на изкопаемите горива (например бензина) на равнището на потребителите може да предизвика недоволство и отклоняване на разполагаем доход към горивата. Това може допълнително да стимулира вторичен незаконен пазар, като същевременно се запазят печалбите най-вече на производителя на замърсителя. Ситуацията се влошава от незаделянето на средствата от тези данъци в повечето случаи. Според гражданите политиките в областта на изменението на климата са свързани с несправедливо наказване на хората, които нямат друга възможност, освен да работят в икономиката на изкопаемите горива.

4.3.5. Следва да се инвестира в механизми за подкрепа, сред които публични средства и икономически инструменти, за гарантиране на наличието на инфраструктура и подходяща подкрепа за потребителите, които желаят да изберат нисковъглероден начин на живот, включително да се предоставя помощ за посрещането на по-високите разходи за етични/дълготрайни/устойчиви стоки и услуги. Това може да се направи под формата на публично-частни партньорства. Автомобилната промишленост е добър пример за механизмите за гарантирано финансиране от производителя с цел подобряване на достъпа до нови автомобили за потребителите. Подобни видове системи за подпомагане може да бъдат предложени и за други сектори, например сектора на електродомакинските уреди, преоборудването на жилища или стопански дейности.

4.3.6. Налице е противоречие по отношение на климата между използването на публични средства за подпомагане и инвестиране в системи и инфраструктури, които увеличават зависимостта на крайните потребители от факторите за изменението на климата, и полагането на усилия едновременно с това за ограничаване и управление на последиците от изменението на климата. Потребителите са непосредствено засегнати от ефектите от това. Не е справедливо гражданите да трябва да избират между това да плащат повече за замърсяващите варианти или да не ги използват.

4.3.7. Съществува схващане, че устойчивият начин на живот и изборът на устойчиви форми на потребление са съвместими единствено с висок разполагаем доход. Не всички потребители имат еднакви възможности да правят етичен, съобразен с климата, устойчив избор. Ценообразуването, което включва свързаните с климата разходи (като ресурсоемкост) за стоките и услугите, следва да бъде подкрепено от рамка на политиката, която оспорва това схващане и увеличава достъпността за всички потребители.

4.3.8. Законодателството на ЕС за защита на потребителите предшества признаването през 1999 г. от ООН на устойчивото потребление като основно право на потребителя и поради тази причина това право изобщо не се споменава в него<sup>(8)</sup>. ЕИСК отново призовава за политика в областта на устойчивото потребление. Това е от особено значение в контекста на ЦУР и инициативата за кръгова икономика.

4.3.9. При липсата на алтернативен избор, потребителят се оставя без никаква друга възможност и изпада в бедност или е принуден да взема неправилни решения/да прави нездравословен или неустойчив избор и започва да изпитва неодобрение към политиките в областта на околната среда, за които се счита, че наказват крайния потребител. Междувременно печелещите от тази система не плащат, а трупат повече пари и по този начин неравенството се увеличава — под прикритието на политика в областта на околната среда в противоречие с принципите на устойчивост.

#### 4.4. Преход в областта на труда

4.4.1. При прехода от решаващо значение е да бъдат защитени всички работници, както тези с ниска квалификация или тези, които не могат лесно да се преквалифицират, така и тези на позиции с висока квалификация. Трябва да се определи кои са най-уязвимите отрасли и работници и да им се окаже подходяща подкрепа. Автоматизацията на работните места като част от нисковъглеродната икономика може да доведе до ликвидирането на определени работни места<sup>(9)</sup>.

4.4.2. Преквалификацията и образованието са някои от средствата за постигането на тази защита. Работниците, чиито работни места са закрити в резултат на изменението на климата или вследствие на необходимостта от прекратяване на зависимостта от факторите за изменението на климата, не следва да плащат цената за тази промяна.

<sup>(8)</sup> Становище относно „Съвместното потребление: модел за устойчиво развитие за 21-ви век“, ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 1.

<sup>(9)</sup> Становище относно „Преход към по-устойчиво европейско бъдеще — стратегия за 2050 г.“ (вж. страница 44 от настоящия брой на Официален вестник).

4.4.3. Своевременното определяне на необходимите умения, за да се осигури възможност за пълноценно участие в тези нови стопански модели, е част от решението, но тези умения следва да бъдат определени и в контекста на съществуващата заетост и зависимост от настоящия неустойчив модел.

4.4.4. Важно е общностите да бъдат защитени и съхранени, където това е възможно, и да се улесни преходът с възможно най-слабо въздействие върху благосъстоянието — както от социална, така и от икономическа гледна точка, на засегнатите лица.

4.4.5. В предлаганите нови стопански модели, включително функционалната и кръговата икономика и икономиката на споделянето, могат да бъдат ясно определени нови възможности. В това отношение ЕС следва да започне необходимите международни преговори, за да се работи за постигане на глобален икономически модел.

#### 4.5. Здраве

4.5.1. Изменението на климата и факторите за изменението на климата имат своята цена за здравеопазването. Тя може да бъде измерена със случаите на смърт и заболявания, свързани например със замърсяването на въздуха, и представлява цената за обществото, както и цената за системите на общественото здравеопазване. Системите на общественото здравеопазване трябва да отчетат ролята, която изменението на климата и факторите на изменението на климата играят в техния сектор.

4.5.2. Между здравето и благосъстоянието и достъпа до природата съществува взаимовръзка (IEEP). Много държави членки са изправени пред здравни и обществени предизвикателства, например затлъстяване, проблеми с психичното здраве, социално изключване, шумово замърсяване и замърсяване на въздуха, които засягат непропорционално лицата в неравностойно социално и икономическо положение и уязвимите групи.

4.5.3. Инвестициите в природата могат да доведат до справяне с изменението на климата не само що се отнася до прекратяване на употребата на замърсители, но и до инвестиране в съхранението на въглерод в естествените екосистеми. Произтичащите от това ползи за здравето са две: предотвратяване на увеличаването на здравословните проблеми и насърчаване на активен начин на живот, водещ до подобряване на здравето на гражданите и общностите. Признаването на този аспект спомага да се гарантира балансираността и използването на информация и доказателства като основа за решенията за политиката.

#### 4.6. Енергетика

4.6.1. Между 2004 г. и 2015 г. производството на енергия от възобновяеми източници като процент от потреблението на електроенергия се е увеличило повече от два пъти в ЕС (от 14 на 29 %). По отношение на отоплението, сградите, промишлеността и транспорта обаче енергийните изисквания продължават да са огромни. Наблюдава се напредък, но от много ниско базово ниво — например делът на енергията от възобновяеми източници от потреблението на горива в транспорта е нараснал от 1 % на 6 % през същия период.

4.6.2. Енергийната бедност е проблем в цяла Европа и въпреки че нейното значение и контекст могат да се различават в отделните страни, тя е още един пример за необходимостта да се гарантира съсредоточаването на политиките в областта на изменението на климата върху защитата на най-уязвимите лица.

4.6.3. ЕИСК отново призовава за създаване на Европейска обсерватория на бедността<sup>(10)</sup>, обединяваща всички заинтересовани страни, която да допринесе за определяне на европейски показатели за енергийната бедност. Наличието на справедливост за всички граждани означава да се гарантира снабдяването на всички хора с чиста и достъпна енергия на приемлива цена.

4.6.4. Политиките, които подпомагат справянето с проблема с енергийната бедност в ЕС, могат да представляват и решения за създаването на инфраструктура и доставки на чиста енергия, чрез пренасочване на субсидиите и координиране на политическата воля.

4.6.5. Политиките, които подкрепят субсидиите за изкопаеми горива — пряко или непряко, са равностойни на отстъпление от принципа „замърсителят плаща“ — в тези случаи на замърсителя се плаща. Много от тези субсидии са невидими за крайния потребител, но в крайна сметка се плащат с публични средства. В неотдавнашно становище<sup>(11)</sup> вече са изложени аргументи за прекратяване на вредните за околната среда субсидии в ЕС, а в друго становище относно картографирането на вътрешните и външните политики на ЕС<sup>(12)</sup> се подчертава необходимостта от изпълнение на съществуващите ангажименти за премахване на вредните за околната среда субсидии и енергично насърчаване на реформата на екологичния данък.

<sup>(10)</sup> Вж. бележка под линия № 1.

<sup>(11)</sup> Становище на ЕИСК относно „Пазарни инструменти за икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в ЕС“, ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 1.

<sup>(12)</sup> Становище на ЕИСК относно „Устойчиво развитие: картографиране на вътрешните и външните политики на ЕС“, ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 41.

4.6.6. Подкрепата следва да е достъпна за всички, субсидиите следва да бъдат съсредоточени върху енергията от възобновяеми източници, а субсидиите за факторите за изменението на климата следва да бъдат спешно премахнати. Изключенията следва да се прилагат по по-справедлив начин — категорично не за лицата, които могат да си позволят в най-голяма степен да плащат, и не и за лицата, които печелят от замърсителя. Според МВФ субсидиите за изкопаеми горива в момента са в размер на 10 милиона щатски долара на минута в световен мащаб. Премахването на тези субсидии ще увеличи държавните приходи с 3,6 % от световния БВП, ще намали емисиите с повече от 20 %, ще намали случаите на преждевременна смърт от замърсяването на въздуха с повече от половината и ще повиши икономическото благосъстояние в световен мащаб с 1,8 билиона щатски долара (2,2 % от световния БВП). Тази цифра показва несправедливостта на настоящата система.

4.6.7. Ефективността на политиките в областта на устойчивостта зависи от това да се гарантира, че механизмите за подкрепа на прехода са ясно определени, ползват се с предимство и са обезпечени с подходящи средства.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Партньорствата на ЕС за развитие и предизвикателството на международните данъчни спогодби“**

**(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 081/05)

Докладчик: **Alfred GAJDOSIK**

Съдокладчик: **Thomas WAGNSONNER**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Решение на Пленарната асамблея | 26.1.2017 г.  |
| Правно основание               | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността<br>становище по собствена инициатива |
| Компетентна секция             | „Външни отношения“  |
| Приемане от секцията           | 28.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 182/0/1   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя политика за развитие, която разглежда развитието като процес, осъществяван между държавите на равноправни начала, въз основа на уважение и вземане на суверенни решения. Финансирането и изпълнението на договорените на равнището на Организацията на обединените нации (ООН) цели за устойчиво развитие (ЦУР) изискват усилия, съгласувани в световен мащаб. ЕИСК посочва, че Икономическият и социален съвет на ООН би могъл да играе още по-голяма роля като подходящ форум, що се отнася до въпросите на данъчното облагане. По този начин ще се гарантира, че работата по Програмата до 2030 г. ще бъде ориентирана към ЦУР и участието на всички държави на равна основа.

1.2. В контекста на международните споразумения за реформиране на международното данъчно право, напр. посредством Плана за действие за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS) на ОИСР, последиците от тези международни усилия за реформа следва да бъдат оценени с оглед на ЦУР и да бъдат взети предвид в по-голяма степен при по-нататъшното развитие на данъчните политики. ЕИСК отбелязва, че постигането на ЦУР изисква финансови ресурси. Много държави обаче срещат големи затруднения при генерирането на публични приходи чрез данъчни постъпления. Това се дължи, от една страна, на трудностите при прилагането на системите за облагане на доходите и на продажбите в развиващите се държави, а от друга, на глобалната данъчна конкуренция по отношение на корпоративния данък, и — не на последно място, на начина, по който са изготвени спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане (СИДЦО). Ограниченията на капацитета и незадоволителното предаване на информация представляват допълнителни фактори.

1.3. ЕИСК горещо приветства значителните усилия, положени от Европейския съюз (ЕС) и неговите държави членки в контекста на международните реформи с цел преодоляване на слабостите на международната данъчна система. Тези усилия се приветстват и трябва да бъдат подкрепяни и прилагани ефективно и в крайна сметка да бъдат подложени на редовно наблюдение. Импулс за тези реформи дават на първо място големите развити икономики в рамките на ОИСР. Следва да се прецени дали ООН — поради факта, че в състава му влизат държави от цял свят и особено развиващи се страни, не е подходящ форум за по-нататъшно развитие на международната данъчна политика в световен мащаб. ЕИСК обаче отбелязва липсата на ресурси и персонал в Комитета на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН. Поради това ООН следва да бъде обезпечена с достатъчно средства.

1.4. Мерките на ЕС за международна данъчна прозрачност, както и във връзка с плана за действие за BEPS ще имат отражение и върху развиващите се държави. ЕИСК приветства факта, че Европейският парламент (ЕП) и Европейската комисия вече се произнесоха по въпроси, общи за данъчната политика и политиката на развитие. Приветства се Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане, създадена от Европейската комисия. Представеният в нейните рамки работен документ относно страничните ефекти от СИДЦО е препоръчителна за държавите членки основа за размисъл за преработването на СИДЦО съвместно с развиващите се държави.

1.5. ЕИСК отбелязва, че в доклад на ЕП от 2015 г. беше отправен призив за редица подобрения, чието реализиране все още предстои. Във връзка с това ЕИСК препраща към констатации от свои предходни становища, по-специално относно декларирането по държави и относно борбата с изпирането на пари посредством вписването на правото на собственост в публични регистри. ЕИСК отбелязва изготвянето на списък на отказващите съдействие юрисдикции за целите на данъчното облагане. Той призовава за повече усилия за изпълнението на съответните препоръки на ЕП и препоръчва да се разгледа критиката, отправена от неправителствени организации. Целесъобразно е да се насърчава въвеждането на тези мерки в световен мащаб чрез международните данъчни спогодби, за да се подобри информираността на данъчните органи в развиващите се държави. Целта следва да бъде постигането на еднакви стандарти в световен мащаб, а развиващите се държави да имат равноправно участие в тяхното изготвяне.

1.6. ЕИСК призовава да се осигури съгласуваност между политиките на държавите членки в областта на международното данъчно облагане и целите на политиките за развитие, за да се избегнат конфликти между данъчните политики на отделните държави и съвместните приоритети за развитие.

1.7. ЕИСК счита, че оценките на въздействието на политиките на държавите членки в областта на международното данъчно облагане са средство за проучване на въздействието на СИДЦО и на данъчните стимули върху развиващите се държави. Това следва да се насърчава и да се превърне в обичайна практика. При потенциални конфликти с европейските политики за развитие би било целесъобразно подобни анализи да се извършат и от страна на Европейския съюз. Съществуващите СИДЦО следва да бъдат преразгледани, а новите споразумения, които ще бъдат договорени, следва да вземат предвид тези съображения.

1.8. Моделът на ОИСР за конвенция за избягване на двойното данъчно облагане, който в момента се използва най-често, е изготвен предимно с оглед на интересите на развитите държави. По тази причина ЕИСК препоръчва на държавите — членки на ЕС, когато договорят СИДЦО с развиващи се държави, да отчитат в по-голяма степен техните потребности. ЕИСК отбелязва, че въз основа на споразумението на ОИСР е разработен и модел на споразумение на ООН, за да се регулира данъчното облагане между развиващите се и развитите страни с цел на държавите на произход да бъдат предоставени повече права за данъчно облагане.

1.9. ЕИСК подкрепя идеята за частни инвестиции за насърчаване на развитието, когато това развитие е в съответствие с ЦУР и когато се зачитат основните икономически, екологични и социални права, основните конвенции на Международната организация на труда (МОТ) и Програмата за достойни условия на труд. Правната сигурност е важен фактор в подкрепа на бизнес климат, който благоприятства инвестициите, а оттам и чуждестранните преки инвестиции. Тъй като въпросите на данъчното облагане са свързани с целите за устойчиво развитие, предприятията би трябвало да плащат данъци там, където възникват печалби чрез създаването на добавена стойност (напр. производство, добив на суровини и др.).

1.10. ЕИСК отбелязва, че в Новия европейски консенсус за развитие ЕС и неговите държави членки са се ангажирали да си сътрудничат със страните партньорки при разпространението на прогресивното данъчно облагане, антикорупционните мерки и политиките за преразпределение, както и борбата срещу незаконните финансови потоци. При все това данъчната политика би трябвало да стане още по-важен елемент от европейската политика за развитие. ЕИСК приветства ангажимента на Европейската комисия по отношение на регионални форуми и организации на гражданското общество в развиващите се държави, работещи в областта на данъчното облагане. Организациите на гражданското общество в развиващите се държави имат контролираща и подкрепяща функция, включително в областта на данъчното облагане, и затова следва да бъдат привличани за участие и подкрепяни в по-голяма степен. Предоставянето на подкрепа за подходящи мерки за изграждане на капацитет в данъчната област, включително партньорско обучение и сътрудничество Юг-Юг, ще има трайно въздействие върху проектите за развитие.

1.11. Доброто управление в областта на данъчното облагане би трябвало да бъде част от корпоративната социална отговорност на дружествата в контекста на задълженията на дружествата за деклариране.

1.12. ЕИСК препоръчва въвеждането на клаузи за отговорно управление в областта на данъчното облагане във всички съответни споразумения между ЕС и трети държави или региони, за да се насърчава устойчивото развитие.

1.13. ЕИСК препоръчва, когато се договарят нови или се преразглеждат споразумения за свободна търговия между ЕС и развиващи се държави, да се анализират и двустранните данъчни спогодби. Подобна оценка би трябвало да включва и оценки на въздействието във връзка с последиците на международните данъчни политики на държавите членки върху целите на политиката за развитие.

## 2. Общи бележки

2.1. Редица проучвания<sup>(1)</sup> повдигат въпроса дали международната данъчна политика на държавите членки, по-специално много разпоредби в двустранните СИДДО, не противоречи на целите на европейската политика на развитие. Освен това развиващите се държави са нетни износители на капитал в развитите държави, което се дължи до голяма степен на капиталови потоци, при които се избягва данъчното облагане. Това засяга най-силно именно развиващите се държави с най-ниски приходи, тъй като при тях почти не съществуват вътрешни източници за финансиране.

2.2. ЕС и неговите държави членки като цяло са най-големите донори на финансови средства в сътрудничеството за развитие и значими участници във формулирането на международните данъчни спогодби. Те са поели ангажимент за постигане на ЦУР, въпреки че само малък брой държави членки са постигнали целта от 0,7 % от БВП за външна помощ. Последиците от Брексит за по-нататъшното финансиране на европейското сътрудничество за развитие не са ясни. Планират се повече действия за насърчване на частните инвестиции във връзка с целите на политиката за развитие. Ресурсите за официалната помощ за развитие (ОПР) зависят от политиките на донорите.

2.3. ЦУР за развиващите се държави обхващат наред с останалото мобилизиране на местните ресурси, международна подкрепа за изграждане на капацитет за събирането на данъци, намаляване на незаконните финансови потоци и участието в институции за световно управление. От това следва, че стабилната база за публични приходи, усилията за справяне с незаконните изходящи потоци от ресурси и равноправното участие на всички държави при изготвянето на глобални правила за данъчно облагане са важни стълбове на устойчивото развитие. Децата, жените и други уязвими групи в обществата на развиващите се страни имат особено голяма полза от развитието<sup>(2)</sup>.

2.4. Финансовите средства от публичното сътрудничество за развитие не са достатъчни за финансиране на целите за устойчиво развитие. Необходими са вътрешни средства за постигане на целта, както това беше и при Целите на хилядолетието за развитие<sup>(3)</sup>. За мобилизирането на тези ресурси трябва да се подобри събирането на данъци и посредством устойчив икономически растеж, както и чрез разширяване на данъчната основа, да се постигне увеличаване на данъчните приходи.

## 3. Предизвикателства за развиващите се държави

3.1. Данъчното облагане е по-стабилен източник на финансиране от другите видове приходи, но за много от развиващите се държави е по-трудно да генерират достатъчно данъчни приходи в сравнение с развитите държави.

3.2. През последните десетилетия бяха положени солидни усилия за либерализация на световната търговия чрез намаляване на вносните и износните тарифи с цел насърчване на икономическото развитие, инвестициите и благоденствието на населението като цяло. Тези по принцип положителни последици също могат да допринесат за разширяване на данъчната основа, при положение че данъчните администрации могат да извлекат полза от тях. При все това впоследствие намаляха приходите на развиващите се държави от важни, лесно достъпни източници. Растежът и инвестициите трябва да намерят отражение и в структурата на приходите на развиващите се държави.

<sup>(1)</sup> Eurodad, *The State of Finance for Developing countries* (Финансовото състояние на развиващите се държави), 2014 г.; Braun & Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries* (Договори във връзка с двойното данъчно облагане между Австрия и развиващите се държави), Виена 2014 г.; Farny и колектив, *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens* (Избягване на данъци, отклонение от данъчно облагане и данъчни убежища), Виена 2015 г.

<sup>(2)</sup> ЕП, Резолюция относно избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане като предизвикателства за управлението, социалната закрила и развитието в развиващите се държави, P8\_TA(2015)0265, параграф 14.

<sup>(3)</sup> Development Finance International & Oxfam, *Financing the sustainable development goals* (Финансиране на целите за устойчиво развитие), 2015 г.

3.3. За да компенсират загубата на приходи, развиващите се държави често въвеждат данъци върху оборота, което може да има обратен ефект. Данъчна система, състояща се от различни видове данъци, намалява зависимостта от отделни видове данъци и гарантира стабилни вътрешни приходи.

3.4. Данъчното облагане на земята и на недвижимите имоти често трудно може да бъде приложено в развиващите се държави. Поради по-ниските доходи в развиващите се държави там данъците върху доходите носят относително малко данъчни приходи. Данъкът върху доходите се събира най-вече от служителите в публичния сектор и от лицата, които работят за международни дружества. Освен това често е налице значителна неформална икономика.

3.5. В доклада „Mbeki“ приходите от избягването на данъци се отнасят към „незаконните финансови потоци“<sup>(4)</sup>. Те изглежда надхвърлят обема на средствата от сътрудничеството за развитие<sup>(5)</sup>. Засилването на международното сътрудничество между органите, насърчаването на прозрачността и укрепването на законодателните и регулаторните мерки са важни за спирането на тези финансови потоци. Укрепването на правата на собственост в развиващите се държави също е важна пречка за изтичането на капитали.

3.6. Корпоративните данъци играят по-значима роля в структурата на данъчните приходи на развиващите се държави, отколкото в развитите страни. Поради това те са в по-голяма степен засегнати от стратегиите за избягване на данъци. Едновременно с това от 80-те години на 20-ти век в световен мащаб намаляват както номиналните, така и ефективните ставки на корпоративните данъци, за да се привличат инвестиции. За бизнеса корпоративните данъци са важен показател за инвестиционния климат. В резултат на това възниква международна данъчна конкуренция, която за развиващите се държави, поради тяхната структура на данъчните приходи, е по-проблематична, отколкото за развитите страни. Т. нар. „странични ефекти“ от данъчната конкуренция представляват проблем, който вече беше разглеждан и от Международния валутен фонд (МВФ)<sup>(6)</sup>. Освен това в много развиващи се държави присъствието на големи инвестиционни компании, които имат значителен дял от цялостните приходи от корпоративното данъчно облагане, е намаляло.

3.7. За данъчните органи е трудно да изчислят трансферните цени въз основа на принципа на сделката между несвързани лица, що се отнася до трансграничните спелки между дружества в рамките на една група. Капацитетът в развиващите се държави е недостатъчен, а манипулирането на трансферните цени заради данъчни съображения продължава да бъде голям проблем.

3.8. СИДЦО уточняват правата на данъчно облагане между държавите по договора, уреждат обмена на информация между данъчните органи и по-този начин осигуряват правна сигурност. Следователно предприятията могат да ги разглеждат като стимул за чуждестранни преки инвестиции и в крайна сметка като стимул за растежа. СИДЦО обаче могат да имат последици за правата на данъчно облагане на държавите на произход. Ставките на данъците, удържани при източника, за лицензи, лихви и дивиденди обикновено са по-ниски от националните данъчни ставки на държавата на произход. Някои изисквания, напр. ограничителното определение на място на стопанска дейност, могат да ограничат правата на данъчно облагане. Разбира се, развиващите се държави са заинтересовани от повече инвестиции, но могат да загубят права на данъчно облагане. Ето защо споразуменията за обмен на информация по данъчни въпроси могат да бъдат по-добър вариант, ако дадена държава има за цел най-вече да получи данъчна информация от други юрисдикции.

3.9. Като изходна точка за преговорите най-често се използва моделът на данъчна конвенция на ОИСР, който е насочен по-скоро към интересите на индустриализираните държави<sup>(7)</sup>. Моделът на конвенция на ООН е замислен като алтернатива за развиващите се държави, която да отразява техните интереси в по-голяма степен<sup>(8)</sup>. Като цяло се предвижда предоставянето на повече права на данъчно облагане на държавите на произход, отколкото на държавата на пребиваване на произвеждащото дружество.

<sup>(4)</sup> АС/ИКА, *Illicit Financial Flows — Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (Незаконни финансови потоци — Доклад на групата на високо равнище относно незаконните финансови потоци от Африка, (стр. 23 и следващи).

<sup>(5)</sup> Служба на ЕП за парламентарни изследвания: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance* (Включването на финансовите услуги в споразуменията на ЕС за свободна търговия и за асоцииране: последици за изтичането на пари, избягването и укриването на данъци), ЕР 579.326, стр. 15.

<sup>(6)</sup> МВФ „*Spillovers in international corporate taxation*“ (Странични ефекти в международното корпоративно данъчно облагане), 2014 г.

<sup>(7)</sup> Owens & Lang, *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base* (Ролята на данъчните спогодби за облекчаване на развитието и защитата на данъчната основа), в ежедневния данъчен бюлетин на Bloomberg, 1 май 2013 г.

<sup>(8)</sup> Lennard (2009 г.): *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention — Current Points of Difference and Recent Developments* (Сравнение между Модела на данъчна конвенция на ООН и Модела на данъчна конвенция на ОИСР — съществуващи различия и последни промени), *Asia-Pacific Tax Bulletin*, том 49, № 8; V. Dauger и R. Krever (2012 г.): *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study* (Избор между моделите на данъчна политика на ООН и ОИСР: анализ на конкретната ситуация на Африка), Работен документ на EUI RSCAS 2012/60.

3.10. Развиващите се държави могат да бъдат лишени от данъчни приходи, когато дружествата създадат субекти със специална цел в различни държави, с цел противопоставяне на няколко СИДЦО, така че да намалят своите данъци. За държавата на произход може също така да се окаже трудно да облага услугите и непрекия трансфер на активи въз основа на разпоредбите на СИДЦО. Би трябвало да се взема под внимание стремежът за изгодни възможности на трансфер на технологии с цел насърчване на устойчивия растеж в развиващите се държави.

3.11. Съществуват проучвания относно загубите на приходи за развиващите се държави. Според оценките на нидерландската НПО SOMO заради СИДЦО между Нидерландия и 28 развиващи се държави годишните загуби на приходи от данъци, удържани върху лихви и дивиденди, възлизат на 554 млн. евро<sup>(9)</sup>. Заключение от едно австрийско проучване е, че следва да се извършват оценки на въздействието на СИДЦО, тъй като те могат да водят до загуби на приходи дори ако инвестициите се увеличават<sup>(10)</sup>. Според оценките на УНКТАД в „Световен доклад за инвестициите за 2015 г.“ мултинационалните компании са внесли около 730 млрд. щатски долара в бюджетите на развиващите се държави. Въпреки това се посочва, че развиващите се държави губят около 100 млрд. щатски долара годишни данъчни приходи заради офшорни инвестиционни центрове<sup>(11)</sup>. Тези загуби на приходи са в противоречие с очертаните по-горе ЦУР.

#### 4. Мерки на национално, регионално и международно равнище — приносът на Европейския съюз и неговите държави членки

4.1. Полагат се повече усилия за подкрепа на развиващите се държави в областта на данъчното облагане, напр. в рамките на Данъчната инициатива от Адис Абеба. Международната политика в областта на данъчното облагане попада в сферата на компетентност на държавите членки. СИДЦО се сключват на двустранна основа, а законодателните инициативи на ЕС по същество се свеждат до инструменти за доизграждане на вътрешния пазар. Във връзка със съгласуваността на политиките в областта на развитието (Policy Coherence for Development — PCD) се осъществява сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки<sup>(12)</sup>. Европейската комисия също призна и разгледа последиците от международната данъчна система за развитието<sup>(13)</sup>. За да се осигури съгласуваност на политиката за развитие, е необходимо да се оценят последиците за развиващите се държави от данъчните политики в ЕС, които са несъвместими с целите на политиката за развитие, и евентуално да се предприемат действия.

4.2. На равнището на ООН се работи по въпросите на данъчното облагане чрез процеса на Финансиране за развитие, Икономическия и социален съвет и Комитета на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН, както и чрез специализирани агенции като УНКТАД. По искане на Г-20, в рамките на ОИСР беше постигнато споразумение за широкомащабни реформи по отношение на проекта за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. Сред основните опасения в тази област са премахването на възможността за използване на най-благоприятната от данъчна гледна точка спогодба, на вредните данъчни практики от страна на правителствата (като например „патентните кутии“ и непрозрачните „договорености“), на несъответствията при хибридни образувания при данъчното третиране на задълженията и на неефективното трансферно ценообразуване и докладване. Като се има предвид значението на корпоративния данък за развиващите се държави, се очаква Планът за действие за BEPS да има положителни последици за тях.

4.3. Редица държави, които не са членки на ОИСР, сред които и африкански държави, са поели ангажимент по отношение на всеобхватната рамка на Плана за действие на ОИСР за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. През юни 2017 г. 103 държави се договориха да сключат нова многостранна конвенция за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби, която да хармонизира тълкуването на двустранните спогодби в духа на Плана за действие за BEPS. ООН, ОИСР, МВФ и Световната банка инициираха „Платформа за сътрудничество по данъчните въпроси“ с намерението да се „засили международното сътрудничество по данъчните въпроси“. Тази инициатива може да допринесе за установяването на по-добра съгласуваност между работата на ОИСР и форумите на ООН. Следва да се проследи дали ще бъде постигнат желният ефект.

<sup>(9)</sup> Ms Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries* (Трябва ли Нидерландия да сключва данъчни спогодби с развиващи се държави?), 2013 г.

<sup>(10)</sup> Вж. бележка под линия 1 Braun & Fuentes.

<sup>(11)</sup> УНКТАД, *Световен доклад за инвестициите за 2015 г.*, стр. 200.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 740 final; вж. също Становище на ЕИСК относно нов Европейски консенсус за развитие, ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 71.

<sup>(13)</sup> C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, ЕК, „Повече приходи, по-разумни разходи“, 2015 г.

4.4. ЕИСК признава усилията на ОИСР в по-нататъшното разработване на по-добра международна данъчна система. Въпреки това организации на гражданското общество<sup>(14)</sup> отправят критики за това, че в рамките на ОИСР развиващите се държави нямат право на глас. Те бяха поканени за участие едва след изготвянето на Плана за действие за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. Подобно мнение изрази и ЕП, който призова за укрепване на съответните органи на ООН, така че формулирането и реформата на международната данъчна политика да могат да се извършват в условия на равнопоставеност<sup>(15)</sup>. В работен документ на МВФ експерти изразяват опасения относно последиците от Плана за действие за BEPS за развиващите се държави<sup>(16)</sup>.

4.5. С цел да се оцени въздействието на реформата и да се направят евентуални корекции, съответните органи на ООН, по-специално Комитетът на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН, би трябвало да бъдат укрепени и обезпечени с повече ресурси. Във всички случаи Европейската комисия следва да наблюдава прилагането на Многостранната конвенция за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби, а ангажиментът за засилване на международното сътрудничество по данъчните въпроси между ООН, ОИСР и международните финансови институции да бъде продължен.

#### 4.6. Настоящите мерки на Европейския съюз оказват въздействие върху развиващите се държави

4.6.1. Пакетът от мерки за борба с избягването на данъци разглежда въпроси, свързани с международните данъчни политики, т.е. излиза извън сферата на компетентност на ЕС<sup>(17)</sup>. Информацията от декларирането по държави<sup>(18)</sup>, в съответствие с изискванията на ЕС, G-20 и ОИСР, е важен инструмент за данъчните администрации. Публикуването в световен мащаб на данни по държави може да позволи на широката общественост, включително работници и отговорни инвеститори, да оценят по-добре доколко предприятията плащат данъци там, където реализират печалбите си. ЕИСК отбелязва, че в доклад на ЕП от 2015 г. беше отправен призив за редица подобрения, чието реализиране все още предстои. Във връзка с това ЕИСК препраща към констатации от свои предходни становища, по-специално относно декларирането по държави и относно борбата с изпирането на пари посредством вписването на правото на собственост в публични регистри. ЕИСК отбелязва изготвянето на списък на отказващите съдействие юрисдикции за целите на данъчното облагане. Той призовава за повече усилия за изпълнението на съответните препоръки на ЕП и препоръчва да се разгледа критиката, отправена от неправителствени организации. Целесъобразно е да се насърчава въвеждането на тези мерки в световен мащаб чрез международните данъчни спогодби, за да се подобри информираността на данъчните органи в развиващите се държави. Целта следва да бъде постигането на еднакви стандарти в световен мащаб, а развиващите се държави да имат равноправно участие в тяхното изготвяне.

4.6.2. Чрез промени в Директивата относно взаимната помощ в Европейския съюз беше предвиден автоматичен обмен на информация по данъчни въпроси<sup>(19)</sup>. Развиващите се държави обаче все още трябва да сключват двустранни споразумения за взаимопомощ с европейските държави. Това изисква взаимен обмен на данни и сигурност на данните, което често създава проблем с капацитета за развиващите се държави.

4.6.3. Въпросите, повдигнати в това становище, са разгледани в Съобщението на Комисията относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане<sup>(20)</sup>. В момента се разработва общ списък на ЕС на отказващите съдействие юрисдикции за целите на данъчното облагане<sup>(21)</sup>. ЕИСК приветства изготвянето на такъв списък. Неправителствените организации обаче са по-скоро скептични по отношение на подобен списък<sup>(22)</sup>. ЕП също призова за валидна в световен мащаб дефиниция на данъчните убежища, която да включва и държавите — членки на ЕС, и техните отвъдморски територии<sup>(23)</sup>.

<sup>(14)</sup> Christian Aid, Съобщение за пресата от 19.7.2013 г., *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries* (Планът за действие на ОИСР относно избягването на данъци е стъпка напред, но пренебрегва развиващите се държави); Oxfam, Съобщение за пресата от 13.11.2014 г., *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform* (Реакция на Oxfam спрямо пътната карта на ОИСР за включване на развиващите се държави в международната данъчна реформа).

<sup>(15)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно нов Европейски консенсус за развитие, ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 71, параграф 13.

<sup>(16)</sup> Crivelli, Ruud De Mooij, Keen, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries* (Свиване на данъчната основа, прехвърляне на печалби и развиващите се държави), Работен документ на МВФ WP/15/118.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS), вж. становище на ЕИСК относно „Пакет от мерки за борба с избягването на данъци“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 93.

<sup>(18)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Данъчна прозрачност“, ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 62.

<sup>(19)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „План за действие за съюз на капиталовите пазари“, ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 17.

<sup>(20)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Пакет от мерки за борба с избягването на данъци“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 93.

<sup>(21)</sup> На разположение на [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tax-common-eu-list\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en) (последен достъп на 29.8.2017 г.).

<sup>(22)</sup> Напр. Tax Justice Network, 23.2.2017 г., *Verdict on Finance Ministers' blacklist: 'whitewashing tax havens'* (Оценка на черния списък на финансовите министри: „оневиняване на данъчните убежища“).

<sup>(23)</sup> Вж. бележка под линия 2, параграф 10.

4.6.4. В препоръката относно данъчните конвенции<sup>(24)</sup> се разглеждат важни въпроси във връзка със СИДЦО и държавите членки настоятелно се призовават да укрепят своите данъчни спогодби с цел борба със злоупотребите със спогодбите и използването на най-благоприятната от данъчна гледна точка спогодба. От друга страна, в нея не се призовава за извършване на оценка на въздействието на СИДЦО, по-специално що се отнася до последиците от тях за съгласуваността на политиката за развитие или страничните ефекти. Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане, която заслужава да бъде приветствана, разглежда въпроси на международното данъчно облагане с участието на организации на гражданското общество и представи работен документ относно тези ефекти<sup>(25)</sup>. Държавите членки би следвало да го вземат под внимание.

4.6.5. Стратегиите за избягване на данъци често са свързани с непрозрачна собственост на съответното имущество. След изменението на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари<sup>(26)</sup> не са създадени никакви публично достъпни регистри на собствениците за доверителните фондове и другите дружества, извършващи инвестиции. Такива регистри биха помогнали на развиващите се държави да разследват случаите на предполагаемо изпиране на пари и данъчни измами.

4.6.6. Предложенията относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) са тема на друго становище на ЕИСК<sup>(27)</sup>. Във връзка с участието в международни данъчни спогодби и значението за данъчните администрации на развиващите се държави, подобно споразумение — и произтичащата от него информация — би било за пример, с последици за СИДЦО с трети държави. Така данните от Европа биха служили като референтни стойности за сравнителни изчисления в развиващите се държави. Целта следва да бъде да се постигнат еднакви стандарти в световен мащаб, като развиващите се държави следва да имат равнопоставено участие в тяхното изготвяне.

4.6.7. ЕИСК препоръчва въвеждането на клаузи за отговорно управление в областта на данъчното облагане във всички съответни споразумения между ЕС и трети държави или региони, за да се насърчава устойчивото развитие.

4.6.8. ЕИСК препоръчва, когато се договарят нови или се преразглеждат споразумения за свободна търговия между ЕС и развиващи се държави, да се анализират и двустранните данъчни спогодби. Подобна оценка би трябвало да включва и оценки на въздействието във връзка с последиците на международните данъчни политики на държавите членки върху целите на политиката за развитие. По този начин би могло да се допринесе и за изпълнението на препоръките в доклада на Европейския парламент.

## 5. Допълнителни действия, препоръчвани от ЕИСК

5.1. В съответствие с пакета от мерки за борба с избягването на данъци и с цел съгласуваността на политиките в областта на развитието на държавите членки и ЕС, международните данъчни политики и СИДЦО на държавите членки следва да подлежат на редовни оценки на въздействието<sup>(28)</sup>. За да се осигури по-добра съгласуваност на политиката на ЕС за развитие и данъчните политики на държавите членки, Европейската комисия би трябвало да гарантира, че държавите членки, които договарят СИДЦО с развиваща се държава, отчитат надлежно съгласуваните политики на ЕС за развитие. В този смисъл се приветства препоръката на Европейската комисия относно въвеждането на мерки срещу злоупотребата с данъчни спогодби<sup>(29)</sup>. С оглед на целите за развитие би трябвало да се обръща по-голямо внимание на нуждите на развиващите се държави. Във връзка с това би трябвало да се разшири ангажиментът на ЕС на равнището на ООН, в рамките на Комитета на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН, и да се стимулира изграждането на капацитет с оглед създаването на световен форум с равнопоставеното участие на всички държави.

5.2. Трябва да бъдат предвидени преходни периоди, така че развиващите се държави да могат да бъдат включени в мерките, позволяващи автоматичен обмен на информация, докато капацитетът все още е в процес на създаване.

5.3. С оглед на задълженията на дружествата за деклариране, доброто управление в областта на данъчното облагане би трябвало да бъде неразделна част от корпоративната социална отговорност.

<sup>(24)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Пакет от мерки за борба с избягването на данъци“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 93.

<sup>(25)</sup> Документ за обсъждане на Европейската комисия за Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане, *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries* (Инструментарий във връзка със страничните ефекти на данъчната политика на ЕС за развиващите се държави), юни 2017 г., Platform/26/2017/EN.

<sup>(26)</sup> COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD), вж. становище на ЕИСК относно „Директива относно борбата с изпирането на пари“, ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 121.

<sup>(27)</sup> ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 58.

<sup>(28)</sup> Вж. бележка под линия 2, параграф 15.

<sup>(29)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Пакет от мерки за борба с избягването на данъци“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 93.

5.4. Предвид плановете за по-тясно привличане на частните инвеститори в европейската политика за развитие, въпросите за данъчните отстъпки за ангажиментите за развитие придобиват още по-голямо значение<sup>(30)</sup>. Тъй като въпросите на данъчното облагане са свързани с целите за устойчиво развитие, предприятията би трябвало да плащат данъци там, където възникват печалби чрез създаването на добавена стойност<sup>(31)</sup>. Това би трябвало да се гарантира при подкрепата на участието на частния сектор.

5.5. Освен това като цяло трябва да се внимава чрез предоставянето на данъчни облекчения да не се подкопава изпълнението на целите за устойчиво развитие.

5.6. ЕИСК препраща към своите бележки относно регистрите на действителните собственици на банкови сметки, предприятия, доверителни фондове и сделки<sup>(32)</sup> и смята, че е целесъобразно да се насърчава въвеждането на тези мерки в световен мащаб посредством международни данъчни спогодби. Освен това горепосочените мерки би трябвало да бъдат съпътствани от усилия за изграждане на капацитет, за да се подкрепи борбата срещу незаконните финансови потоци от развиващите се държави. Тъй като съществуват опасения, че много от европейските предприятия, извършващи дейност в развиващите се държави, не попадат в приложното поле на декларирането по държави, ЕИСК препраща към своите бележки по тази тема<sup>(33)</sup>. Той препоръчва да се извърши оценка на въздействието върху развиващите се държави на други свързани разпоредби, по-специално онези, чието приложно поле се дефинира от годишния оборот.

5.7. В Новия европейски консенсус за развитие ЕС и неговите държави членки са се ангажирали да си сътрудничат със страните партньорки при разпространението на прогресивното данъчно облагане, антикорупционните мерки и политиките за преразпределение, както и борбата срещу незаконните финансови потоци<sup>(34)</sup>. Докато в развиващите се държави се изгражда съответният технически и човешки капацитет, за да се осигури пълноценно участие в международните споразумения, вече би трябвало да са налице възможности за взаимен обмен на информация, за да се постигнат приетите с консенсус цели. Отчита се ангажиментът на Европейската комисия<sup>(35)</sup> за насърчаване на регионалните форуми<sup>(36)</sup> посредством Комитета на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН и той би трябвало да бъде укрепен. Следва да се предприемат мерки, за да се осигури активно участие на заинтересованите страни в тези форуми и да се установят редовни практики за провеждане на консултации. Организациите на гражданското общество в развиващите се държави имат контролираща и подкрепяща функция, включително в рамките на данъчното облагане, и затова би трябвало да бъдат подкрепяни в по-голяма степен.

5.8. В сътрудничеството за развитие следва да се обръща по-голямо внимание на данъчната система на съответната държава. Очаква се благодарение на изграждането на капацитет страните бенефициери в по-голяма степен да си помагат сами и да се повиши ефективността на данъчните системи и легитимността на държавата. Особено положителен е опитът с прекия обмен между данъчните администрации със сходни предизвикателства (партньорско обучение), както и опитът със сътрудничеството на държави със сходни условия за развитие (напр. сътрудничеството Юг-Юг). Това създава възможността за координация при сходни предизвикателства, както и за обмен на добри практики, които са съобразени и със съответния капацитет.

5.9. ЕИСК подчертава необходимостта от съгласуваност на политиките за развитие по данъчните въпроси, тъй като мерките, предприети в рамките на ЕС, имат международни последици за развиващите се държави. Поради това тези последици трябва да бъдат взети под внимание, а засегнатите развиващи се държави трябва да бъдат привлечени за участие.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(30)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Създаване на гаранция от ЕФУР и на гаранционен фонд на ЕФУР“, ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 62

<sup>(31)</sup> Вж. бележка под линия 2, буква А, както и параграф 6.

<sup>(32)</sup> Вж. по-специално параграф 1.5, Становище на ЕИСК относно „Директива относно борбата с изпирането на пари“ ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 121.

<sup>(33)</sup> Вж. по-специално параграф 1.11 от Становище на ЕИСК относно „Данъчна прозрачност“, ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 62.

<sup>(34)</sup> Вж. СОМ(2016) 740 final; вж. също становище на ЕИСК относно нов Европейски консенсус за развитие, ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 71.

<sup>(35)</sup> Вж. Европейска комисия, „Повече приходи, по-разумни разходи“, 2015 г.

<sup>(36)</sup> Напр. Африканският форум за данъчна администрация (АТАФ) и Междумериканският център за данъчни администрации (CIAT), както и Глобалният форум за прозрачност и обмен на информация за целите на данъчното облагане (Credaf).



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономически, социални и културни права в Евро-Средиземноморския регион“****(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 081/06)

Докладчик: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Решение на Пленарната асамблея | 30.3.2017 г.  |
| Правно основание               | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността<br>становище по собствена инициатива |
| Компетентна секция             | „Външни отношения“  |
| Приемане от секцията           | 28.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 123/0/1   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Значението на икономическите и социалните организации и на гражданското общество като фактор, необходим за постепенното изграждане в Средиземноморския регион на пространство на мир и стабилност, споделен просперитет и межкултурен и междувилнизиационен диалог между различните средиземноморски страни, общества и култури постигането на мир и благоденствие в региона, беше подчертано от Декларацията от Барселона<sup>(1)</sup>. Понастоящем организациите на гражданското общество в Средиземноморския регион са пространства на включване, участие и диалог с публичните органи, включително с местните власти, с цел утвърждаване на икономическите, социалните и културните права в Средиземноморския регион. ЕИСК счита, че е необходимо в държавите, в които икономическите и социалните съвети (ИСС) съществуват, **да се укрепи ролята им и да се насърчава тяхното създаване** в държавите, в които са изчезнали или не са се развили, чрез засилване на полезните взаимодействия между различните участници. При насърчаването на тези права ИСС и икономическите и социалните организации трябва да изградят партньорства, които да направят упражняването им възможно и ефективно.

1.2. Жените са жертви на свързаните с пола стереотипи, което създава политически, икономически и образователни пречки със сериозни последствия за развитието на обществото. ЕИСК призовава за намаляване на съществуващите огромни разминавания между законодателните разпоредби и действителността. Поради това счита за неотложно осигуряването на средства за обучението и повишаването на осведомеността на органите, отговорни за гарантиране на ефективното прилагане на законодателството. За укрепване на правата на човека ЕИСК препоръчва местните администрации да работят съвместно с организациите, икономическите и социалните партньори, гражданското общество и техните мрежи в областта на равенството между половете, които работят в различни области на съответните общества. Тази дейност следва да бъде подпомагана и от приноса на университетите и специализираните учебни центрове.

1.3. Заплахата от насилие и екстремизъм следва да се преодолее, като се премахнат множеството причини за нея отгъд сигурността. В тази област икономическите и социалните организации трябва да играят водеща роля в сътрудничество с институциите и мрежите за межкултурен и междурелигиозен диалог с цел постигане на по-голямо въздействие и включване в своите дейности на **културното наследство, артистичните прояви и творческите индустрии**. ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите членки на Съюза за Средиземноморието да насърчават тези дейности за межкултурен диалог и сред социалните партньори, като на свой ред укрепват специализираните организации, които работят от много години в Средиземноморския регион, като фондацията „Анна Линд“<sup>(2)</sup>. Що се отнася до наследството, ЕИСК призовава за по-голямо сътрудничество за опазване на културното наследство, застрашено днес от въоръжени конфликти и упражняващи насилие организации.

<sup>(1)</sup> <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>.

<sup>(2)</sup> <http://www.annalindhfoundation.org/>.

1.4. **Икономическите, трудовите и социалните права** са от първостепенно значение за икономическото развитие и демократичното общество. В рамките на тези права предприемаческата свобода, свободата на сдружаване и синдикална дейност, колективното договаряне, социалната защита в области като здравеопазването, образованието или старостта са централни елементи. Както вече беше посочено от МОТ при създаването ѝ, в Декларацията от Филадельфия се казва, че е необходимо да се направи икономическа организация на *социалната справедливост*. Както и че това следва да бъде основната цел на националните и международните политики. В Декларацията от Филадельфия се отбелязва, че „икономиката и финансите са средства в служба на хората“.

1.5. Средствата за комуникация играят съществена роля за създаването на споделена визия и нагласи и са съществен фактор за подобряване на межкултурния диалог и насърчване на уважението, толерантността и взаимното опознаване. Поради това ЕИСК приветства стартирането на проекти, които осигуряват зачитане на многообразието и насърчват информацията без пристрастия, стереотипи и изкривени възприятия. Освен това призовава за разширяване на прилагането на инструментите за наблюдение, обучение и осведоменост срещу расизма и ислямофобията в средствата за комуникация и настоятелно призовава за насърчване на механизмите за сътрудничество и съвместните платформи за професионално развитие както в деонтологично отношение, така и по отношение на свободата на изразяване на мнение.

1.6. Образованието е основният път за социално-икономическа мобилност и в резултат на това възможност за подобряване на качеството на живот. Точно обратното, неравенството по отношение на възможностите за образование излага на риск стабилността и сигурността на региона. Поради това ЕИСК призовава за съвместна работа за подобряване на качеството на основното и средното образование, както и на висшето образование и професионалното обучение, чрез обмен на опит в разработването на учебни програми и методически иновации. От друга страна, ЕИСК счита, че е от съществено значение да се преодолеят несъответствията в знанията между двата бряга на Средиземноморието, и за целта предлага да се насърчат съвместните мрежи за знания и научни изследвания, които благоприятстват преноса и движението на знания, както и да се засилят мобилността на учители, учащи, университетски деятели, научни работници и подкрепата за превода на техните трудове, по-специално от и на арабски език.

1.7. Неформалното образование е необходимо допълнение поради неговата стойност като конструктивен елемент на приобщаващите и плуралистичните общества. ЕИСК счита, че следва да се засилят полезните взаимодействия между формалното и неформалното образование и да се насърчи този тип образование като инструмент за укрепване на културата на мира и ученето през целия живот. Поради това ЕИСК призовава да се насочи по-голям бюджет към неформалното образование и да се насърчи обменът на опит и знания между Европа и Южното Средиземноморие.

1.8. С цел укрепване на приобщаващата и конкурентоспособната икономика е необходимо да се подпомогне цифровата и технологичната интеграция на гражданите. Поради това ЕИСК подчертава необходимостта от насърчване на проекти на регионално и местно равнище, с които гражданите да придобият способности за използване на новите технологии и на възможностите на предприемачеството и цифровизацията, както и да се увеличат инициативите за гражданско участие, за насърчване на цифровото обучение и за създаване на достойни работни места, като например инициативите за социални и цифрови иновации в градска среда (Labs).

## 2. Контекст

2.1. През 2011 г. надеждата за промяна на арабските младежи разтърси някои политически системи, които неочаквано бяха радикално оспорени. Тунис, Египет, Либия или Йемен свалиха политическите си лидери, но след това конкретни политически обстоятелства ги отведоха в много различни посоки — от продължаващия тунизийски преход, подкрепян от динамичното гражданско общество на страната, до смяната на режима в Египет през незатихващите конфликти в Либия и Йемен. Сирия попадна в капана на кървава война, придобиваща понастоящем регионален и международен характер. В резултат на това възникнаха обусловени от трагедията премествания на населението и безпрецедентни мигрантски движения, които дестабилизираха Евро-Средиземноморското пространство.

2.2. Освен смяната на режима стремежът беше и към установяване на по-равнопоставена и приобщаваща система на политически свободи, социална справедливост, възможности и достойнство. Очакванията не се увенчаха с успех, тъй като не доведоха до резултати за обществото. Конкретните политически обстоятелства във и извън тези държави спомогнаха за този неуспех. Шест години по-късно законните искания за икономически, социални и културни права са все още в сила, без да е намерено решение за тях, и продължават да са потенциална причина за нестабилност в региона.

2.3. ЕИСК счита за абсолютен приоритет изграждането на мира и демокрацията в целия регион, както и спазването на правата на човека и основните права на всички граждани на региона.

#### 2.4. Основните права: неотменими и неприкосновени

2.4.1. ЕИСК призовава държавите от Южното и Източното Средиземноморие да се присъединят към Международния пакт за граждански и политически права<sup>(3)</sup> и към Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>(4)</sup>. Същевременно подчертава значението на принципите и ценностите на светската държава, както и защитата на правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства<sup>(5)</sup>.

2.4.2. ЕИСК подчертава централното място на защитата на прилично качество на живот за всички хора. ЕИСК подчертава, че следва да се гарантира достъпът до питейна вода и храни в достатъчни количества и при достъпни условия, както и достатъчният достъп до енергия за предотвратяване на енергийното изключване, не само на отделните лица, но и на общността, и развитието на здравеопазването, както и насърчаването на достойна екологична среда.

2.4.3. По същия начин и предвид специалните обстоятелства, в които се намира регионът, следва да може да се гарантира, както на национално, така и на международно равнище, правото на достойно жилище или, ако липсва такова, на достойно убежище/заслон за отделните лица и техните семейства. ЕИСК счита също така, че е целесъобразно да се осигури правото на приобщаващо и достойно възстановяване на опустошените, било то в резултат на природни бедствия или въоръжени конфликти, райони.

#### 2.5. Правото на достойна работа: фактор за социална стабилност и напредък

2.5.1. ЕИСК счита, че обществата в съседните държави изискват съвместни усилия за по-голямо приобщаване и сближаване. По същия начин техните икономики следва да се реформират и обновят, за да се създадат достойни работни места като изключително важен елемент за устойчивото развитие.

2.5.2. ЕИСК подчертава и необходимостта да се гарантират правата, на които следва да се основават тези принципи. В този смисъл следва да се гарантира правото на достойна работа в тези държави, независимо от положението, религията или националността.

2.5.3. ЕИСК счита, че е изключително необходимо да се вземат мерки за насърчаване на достойните условия на труд като фактор за социална стабилност в съответствие с посоченото в Декларацията на МОТ относно основните принципи и права в областта на труда и механизма за нейното проследяване<sup>(6)</sup> и в Международния пакт за икономически, социални и културни права<sup>(7)</sup> като основа за предотвратяване на бедността и насърчава приемането им. Ето защо от основно значение е да се запазят основните права по отношение на труда, като правото на сдружаване, на образуване и членуване в синдикални организации по собствен избор, правото на стачка, ефективното признаване на правото на колективно договаряне, както и правото на здравословни и безопасни условия на труд и на заплащане.

2.5.4. Също така е необходимо да се развие, както беше предложено от МОТ, правото на жилище, за да бъде защитено цялото население и особено най-уязвимата част от него. Освен това от съществено значение е да се води борба с нарушенията на основните права, като експлоатацията на детски труд или принудителния труд, и да се защитава достъпът до заетост за жените или за хората с увреждания.

#### 2.6. Предприемачеството: основна движеща сила на икономическото развитие

2.6.1. Европейският съюз счита, че петте ключови фактора на мира, стабилността, сигурността и благоденствието в Евро-Средиземноморския регион са: икономическото развитие посредством модернизация и диверсификация на икономиките; укрепването на стопанската екосистема и на иновативното предприемачество; създаването на работни места посредством квалифицирано обучение, по-специално за младите хора; развитието на частния сектор, по-специално на МСП; и енергийната и екологична устойчивост<sup>(8)</sup>. Ударението трябва да се постави върху създаването на качествени работни места като основа за икономическия просперитет и за повишаване на женското предприемачество и предприемаческите взаимодействия на двата бряга на Средиземно море.

От своя страна ЕИСК счита, че тези фактори са неделими от социалното развитие, както и че основата на стабилността, сигурността и просперитета неизменно е интеграцията и социалното сближаване.

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=BG>.

<sup>(5)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>

<sup>(7)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

<sup>(8)</sup> [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf)

2.6.2. В съвместното съобщение необходимостта да се позволи и да се гарантира обективното прилагане на инициативата за частно предприемачество е посочена като определящ фактор за развитието на тези икономики. Трябва да се осигури правна уредба за предоставяне на гаранции на правото на частна собственост, както и на неговата неприкосновеност, зависеща от правната уредба.

2.6.3. ЕИСК отдава същото значение и на опазването от страна на публичните органи на свободната и справедлива конкуренция в икономиката, която осигурява равни условия на предприемачите. Счита се за съществено и гарантирането на равното третиране по отношение на достъпа до финансиране и наличието на услуги за микрофинансиране, както и осигуряване на некорумпирана публична администрация в служба на обществото.

2.7. Правото на творчество и новаторство: гаранция за диверсифицирана икономика с добавена стойност

2.7.1. Декларацията на министрите на Съюза за Средиземноморието относно цифровата икономика <sup>(9)</sup> цели да насърчи приобщаващото и хоризонталното въздействие на новите технологии в областта на културата, социалните дейности, икономиката, управлението и сигурността.

2.7.2. ЕИСК подкрепя и съвместното съобщение относно необходимостта от устойчиво и приобщаващо диверсифициране и развитие на икономиките в Средиземноморския регион.

2.7.3. ЕИСК изтъква необходимостта при разработването на нови програми да се създават програми от страна на ЕС за Евро-Средиземноморския регион за развитието на иновациите с цел да се постигне напредък в икономическото развитие на региона, като се запазва правото на индивидуално и колективно творчество и новаторство. Това право включва признаването на правото на интелектуална собственост, правото на споделяне и разпространение на съответната иновация и правото на достъп до новите технологии.

2.7.4. ЕИСК признава като право, присъщо на акта на иновация, цифровото приобщаване и свободния достъп до интернет, както индивидуално, така и колективно.

2.8. Правото на качествено образование: стълб на човешкото развитие

2.8.1. Образованието е основният път за социално-икономическа мобилност и възможност за подобряване на качеството на живот. Програмата на ООН за развитие (ПРООН) <sup>(10)</sup> посочва, че макар в много държави от региона основното образование да е достигнало световните стандарти и да е постигнат значителен напредък в средното образование, качеството не е достатъчно. Световната банка е разработила програми за този регион в сътрудничество с други агенции и би било добре Европейската комисия да работи в тази посока. Посочва се също така, че значителното неравенство по отношение на възможностите в образованието оказва неблагоприятно влияние върху социалния договор в арабските държави.

2.8.2. В пътната карта на Съюза за Средиземноморието <sup>(11)</sup> се изтъква необходимостта от укрепване на образованието като основен фактор за създаването на устойчиви и квалифицирани работни места, по-специално сред младите хора, които са безработни и са уязвими от влиянието на лоши професионални практики; научните изследвания и иновациите като основа за модернизацията на икономиките и устойчивостта като хоризонтален елемент за гарантиране на социалното и икономическото приобщаващо развитие.

2.8.3. Укрепването на социалния капитал е изключително важно за стабилността и сигурността на региона. Ето защо е необходимо да се улесни началното и средното образование, висшето образование, достъпът до науката и научните познания, пригодността за заетост, здравеопазването, овластяването и мобилността на младите хора, равенството между половете, дискуссионни форуми и насърчаването на социалното приобщаване.

2.8.4. Въпреки някои проблеми, свързани с достъпа и универсализирането на образованието и необходимостта от подобряване на качеството на основното и средното образование, главното предизвикателство е преодоляването на несъответствията между обучението и заетостта. В този смисъл е изключително важно да се насърчават структури, които свързват пазара на труда с образователната система, за да се гарантира пълна интеграция на младите хора в обществото. За целта ЕИСК счита за изключително важно да се насърчи обменът на опит по отношение на разработването на учебни програми и методически иновации, като се благоприятства трансферът на опит и практики за постигането на умения и нагласи, подходящи за пазара на труда, както и да се насърчи и преосмисли професионалното образование и обучение с оглед на предизвикателството да се създадат 60 милиона работни места в арабските държави през следващите десет години.

<sup>(9)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>

<sup>(10)</sup> [http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma\\_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/](http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/)

<sup>(11)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>

2.8.5. Социалните партньори и други специализирани организации изтъкват главната роля на неформалното образование като основен инструмент и решение в дългосрочен план за борба срещу радикализацията и екстремизма, както и за приноса му в интеграцията на групите в риск, по-специално младите хора и жените.

2.8.6. ЕИСК приветства признаването на значението на неформалното образование като допълнение на формалното и счита, че следва да се засилят полезните взаимодействия между тях. Счита също така, че следва да се увеличи степента на политически ангажимент по отношение на неформалното образование и да се отдели по-голям бюджет, предвид това, че то улеснява процеса на създаване и социална интеграция на младите хора, учейки ги на активно участие и демократични ценности, както и че е добър инструмент за укрепване на културата на мира.

2.9. Мобилността в академичната и образователната област: към премахване на несъответствията в знанията

2.9.1. Мобилността на младите хора е съществена част от отговора на предизвикателствата, пред които е изправено Средиземноморието. Де факто миграцията в арабските държави е симптом за социално изключване на млади хора с висока квалификация. Поради което е необходимо да се засили миграцията, която носи ползи както за държавите на произход, така и за държавите на местоназначение. Това означава по-голямо признаване на квалификацията и образователните степени, както и улесняване на академичната мобилност и подобряване на правните рамки по отношение на условията на влизане и пребиваване в ЕС, приложими за гражданите на съседните държави, с цел научни изследвания, учене, обмен на учачи, обучение и доброволчество.

2.9.2. От друга страна, едно от най-сериозните несъответствия, които съществуват между бреговете на Средиземноморието, е несъответствието в знанията, поради което ЕИСК счита, че е необходимо да се вземат мерки за насърчаване на създаването и движението на научни и академични знания, и предлага създаването и насърчаването на съвместни Евро-Средиземноморски мрежи на знанието и научните изследвания. Счита също така, че преводът на въпросните академични и научни трудове е от основно значение, по-специално от и на арабски език.

2.9.3. ЕИСК изразява желание, освен това, да се настоява за засилване на мобилността на учачи, преподаватели, научни работници, университетски и научни дейители посредством престой, обмен и практики, като ключов елемент за насърчаване на академичното качество и на пригодността за заетост на младите хора, чрез укрепване на ефективното изпълнение и постигане на резултати по програмата „Еразъм +“ в държавите от Евро-Средиземноморския регион, както и за движението на знанията, и развитието на межкултурния диалог.

2.10. Средствата за комуникация и межкултурния диалог: основни фактори на толерантността

2.10.1. Плурализъмът, независимостта и професионализъмът на местните средства за комуникация гарантират социалния прогрес и спомагат за превръщането им в катализатори на промяната в съседните държави.

2.10.2. ЕИСК подчертава необходимостта от укрепване на диалога и сътрудничеството между средствата за комуникация в Евро-Средиземноморския регион с цел подобряване и утвърждаване на професионалните стандарти и законодателните рамки. От изключително значение е да се спомогне и за гарантирането и защитата на свободата на медиите и свободата на изразяване на мнение.

2.10.3. От първостепенно значение е да се признае ролята на средствата за комуникация за подобряването на межкултурния диалог в полза на уважението, толерантността и взаимното познание. В настоящите условия на активна антизападна реторика на юг и на ксенофобска популистка реторика в Европа повече от всякога са необходими усилия за борба срещу този вид изявления като противодействие на противопоставянето на народите, културите и религиите в манихейски и изключващ бинаризм.

2.10.4. В този смисъл ЕИСК приветства стартирането на проекти, които осигуряват зачитане на съществуващото многообразие в Европа и насърчават толерантността и информацията без пристрастия, стереотипи и изкривени възприятия, като Обсерваторията за ислямophobia в средствата за комуникация в Европа<sup>(12)</sup>, която насърчава разпространението на информация без расизъм. От своя страна насърчава започването на общи проекти за тази цел.

2.10.5. Отвъд сферата на сигурността, липсата на възможности, по-специално за младите хора, може да е един от корените на нестабилността като част от причините за процесите на радикализация. Явна е необходимостта от превенция и борба с екстремизма и расизма чрез насърчаване на межкултурния диалог. Така институциите и мрежите, работещи в областта на межкултурния и междурелигиозния диалог, следва да засилят полезните си взаимодействия и да се допълват взаимно за постигането на по-значимо въздействие.

<sup>(12)</sup> <http://www.observatorioislamofobia.org/>

2.10.6. Предотвратяването на радикализацията и насилствения екстремизъм следва да включи ИСС от Средиземноморския регион, икономическите и социалните партньори и гражданското общество като цяло. За целта са необходими механизми за обмен и сътрудничество, обезпечени със съответния бюджет, както и намиране на решения на въпросите, свързани със справедливостта, неравенството между половете, словото на омразата, младежката безработица и неграмотността, като част от усилията за по-широка дерадикализация, включваща насърчаване на межкултурния диалог. В тази връзка следва да се изтъкне работата на Мрежата за осведоменост по въпросите на радикализацията (RAN)<sup>(13)</sup> и нейния Център за високи постижения.

2.10.7. ЕИСК счита, че е изключително важно да се насърчи обменът между интелектуалци, творци и културни дейци в региона, тъй като те са привилегировани носители на социалната трансформация, посредством насърчаване на съвместни проекти за засилване на диалога и взаимното познание. Призовава и за по-голяма координация и сътрудничество в опазването на културното наследство и за популяризиране и изтъкване на различните културни и артистични жанрове и напласи, които съжителстват в Евро-Средиземноморското пространство.

2.11. Гражданското общество и полезните взаимодействия между социалните партньори: пространства за приобщаване и дебат

2.11.1. Икономическата криза и ксенофобията по северния бряг, както и необходимостта от свобода на изразяване на мнение и борба за правата на човека в държавите по южния бряг, са елементи, които въздействат решително за постигането на икономическите, социалните и културните права на обществата на държавите от Евро-Средиземноморския регион.

2.11.2. В този смисъл в доклада на Европейския парламент от ноември 2015 г. за насърчаване на правата на човека<sup>(14)</sup> се посочва, че следва да се предостави по-голяма подкрепа на гражданското общество. Въпреки това видимостта на организациите на гражданското общество в държавите от юг все още е недостатъчна, като се имат предвид техните усилия и понякога рисковете, които поемат, както и ролята им като стимул за социални промени. В това отношение ИСС от Средиземноморския регион могат да играят роля на платформи за разпространение, срещи и дебати.

2.11.3. ЕИСК посочва, че нестопанският сектор е пространство на приобщаване, допринасящо за интеграцията. Счита, че е необходимо и Европейската комисия да увеличи подкрепата за проектите, насочени към структурираното гражданско общество, чрез неговите икономически и социални организации, сдружения и мрежи, както и да засили партньорството и полезните взаимодействия между различните участници.

2.11.4. ЕИСК счита, че министрите от Евро-Средиземноморския регион следва да си сътрудничат с Икономическите и социалните съвети от Средиземноморския регион и сродните институции в конкретни проекти, без това да оказва влияние върху подкрепата за гражданските и културните сдружения.

2.12. **Жените:** ядро на икономически, социални и културни права

2.12.1. По време на трите конференции на министрите на Съюза за Средиземноморието относно укрепването на ролята на жените в обществото, проведени в Истанбул<sup>(15)</sup> (2006 г.), Маракеш<sup>(16)</sup> (2009 г.) и Париж<sup>(17)</sup> (2013 г.), правителствата приеха да изпълнят поетите ангажменти: равни права на жените и мъжете при участието им в политическия, икономическия, гражданския и обществения живот; борба срещу всякакъв вид насилие и дискриминация срещу жени и момичета; и работа за промяна на нагласите и поведението за постигане на равенство между половете с цел овластяване на жените, не само що се отнася до правата, но и до реалните условия.

2.12.2. Въпреки законодателните промени, направени в държавите от Южното Средиземноморие, ПРООН счита, че все още е далеч постигането на равенство на жените по отношение на икономическите, социалните и културните права.

2.12.3. ЕИСК отбелязва голямото разминаване, което се наблюдава между официалните изявления, предложенията на институциите, в т.ч. действащото законодателство, и всекидневната действителност, в която живеят жените в своите общности, и предупреждава за необходимостта от хармонизиране на националните закони с конституциите и от попълване на правните пропуски, които все още позволяват дискриминационни практики спрямо жените.

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network)

<sup>(14)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//BG>

<sup>(15)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(16)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(17)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

2.12.4. В този контекст ЕИСК подчертава необходимостта от осигуряването на средства за обучението и повишаването на осведомеността на органите, отговорни за гарантиране на ефективното прилагане на законодателството — съдебна система, сили за сигурност, предприятия, образователни институции, средства за комуникация, институции като ИСС и др.

2.12.5. За укрепване на правата и по-добри резултати ЕИСК препоръчва съвместната работа на местните администрации с организациите на гражданското общество, работещи по въпросите на равенството между половете, тъй като те са по-добре информирани относно проблемите и исканията на населението. Съвместната работа на различните участници може да бъде подпомогната от приноса на академичните среди (университети и специализирани учебни центрове). Пример за това е Евро-Средиземноморската фондация на жените<sup>(18)</sup> (FFEM), която заедно с Федерацията на лигите за правата на жените, регионалните власти в Маракеш, университета Cadi Ayyad, Регионалната комисия за правата на човека и други местни структури осъществи кампания за повишаване на информираността срещу ранните бракове.

2.12.6. ЕИСК призовава министрите на Съюза за Средиземноморието да разгледат тези теми на следващата министерска конференция, както и да обезпечат тези дейности и кампании с финансови средства.

2.12.7. ЕИСК счита, че последиците от неразглеждането на изложените по-горе въпроси са сериозни. Ранните бракове, преждевременното прекъсване на образователния процес и, в резултат на това, обезценяването на жените на пазара на труда и на представителството им в политиката са някои от елементите, които влияят отрицателно върху осъществяването на правата, най-вече за жените и момичетата.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(18)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/>.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преход към по-устойчиво европейско бъдеще — стратегия за 2050 г.“**

**(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 081/07)

Докладчик: **Brenda KING**

Съдокладчик: **Lutz RIBBE**

|   |   |
|---|---|
| Решение на Пленарната асамблея                            | 14.7.2016 г.  |
| Правно основание  | Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността<br>становище по собствена инициатива |
| Компетентен подкомитет                                    | „Преход към по-устойчиво европейско бъдеще — стратегия<br>за 2050 г.“               |
| Приемане от подкомитета                                   | 21.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия                                | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №  | 529   |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 185/8/6   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Подобно на други части на света, Европа е изправена пред три основни проблема: 1) изчерпването на природните ресурси на планетата, в т.ч. изменението на климата и загубата на биологично разнообразие; 2) социалните неравенства, включително младежката безработица и оставените на съдбата си жители на региони със западаща промишленост; и 3) загубата на обществено доверие в правителството, политическата класа, ЕС и неговите управленски структури, както и в други институции.

1.2. Необходимо е тези три основни проблема да бъдат анализирани в светлината на цифровизацията (машабна мегатенденция) и глобализацията, които оказва значително въздействие върху пазарите на труда в Европа и ще продължат да оказват още по-силно влияние в бъдеще. Цифровизацията по-специално може или да улесни решаването на трите проблема, или да ги изостри. Дали цифровизацията ще окаже положително или отрицателно въздействие зависи от това как ще бъде управлявана на политическо равнище.

1.3. Въз основа на щателен анализ на взаимодействието между тези три основни проблема и цифровизацията, ЕИСК призовава Комисията да изготви дългосрочна стратегия за устойчиво развитие на Европа, която да насърчи мерки за укрепване на икономиката ѝ с цел постигането на социални и екологични ползи. Настоящото становище има за цел да представи теми и заключения, които да бъдат взети предвид при изготвянето на дългосрочната стратегия.

Има хора, които се противопоставят на промените. В контекста на непрекъснатите технологични промени някои хора са лично заинтересовани от запазването на статуквото. Други може би се чувстват несигурни в опита си да се адаптират към едно непрекъснато променящо се общество. За трети промените не са достатъчно бързи (напр. за поддръжниците на екологичната енергия). Отговарящите за изготвянето на политиките трябва да вземат предвид тези страхове и да се изправят директно срещу проблема, вместо да се придръжат към статуквото. Първата стъпка е да се започне открит дебат по проблемите и да се укрепи демокрацията на участието, включително Европейската гражданска инициатива.



1.4. Бездействието не е вариант. Необходима е политическа воля, която да насочи промяната в правилната посока. Необходима е по-силна взаимовръзка между икономическото развитие, опазването на околната среда и социалните политики. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) поддържа позицията, че изпълнението и осъществяването на целите за устойчиво развитие (ЦУР), наред с Парижкото споразумение, както и добре управляваният преход към нисковъглеродна и цифрова икономика, ще решат основните проблеми, пред които е изправена Европа, и ще я направят победител в тази нова индустриална революция. ЕИСК препоръчва на Комисията спешно да изготви политиките, изложени в документа „Следващи стъпки“ (работен документ на службите на Комисията) <sup>(1)</sup>, и да насочи повече усилия към пълното интегриране на ЦУР и Парижкото споразумение в рамката на европейските политики и в настоящите приоритети на Комисията, с цел да се изготви концепция за справедлива и конкурентоспособна Европа в периода до 2050 г.

1.5. Необходимостта от силен политически принос не трябва да се тълкува погрешно. Макар че подходящата регулаторна рамка е жизненоважна за оформянето на прехода, Европа се нуждае от програма, която да засяга цялото общество, тъй като: е насочена към постигането на справедлива глобализация; има за цел повишаване на конкурентоспособността и превръщане на Европа в лидер в областта на новите технологии; поставя целта никога да не изостава; стреми се към премахване на бедността и създаване на среда, която да възстанови доверието на хората в политическите системи и многостранните форми на управление <sup>(2)</sup>. Затова, освен да прокарат пътя в различни области на политиката, политическите подходи трябва да целят и активизиране на огромния потенциал на гражданското общество. Социалното предприемачество, гражданските инициативи и общественополезната дейност са само някои примери за това как може да се постигне устойчиво развитие чрез подход „отдолу нагоре“, особено що се отнася до необходимия преход към нисковъглеродна или кръгова икономика. Децентрализираното производство на енергия от възобновяеми източници е еталон в това отношение.

1.6. В близко бъдеще Комисията и ЕИСК следва да продължат да работят заедно по ключовите стратегически области на политиката, анализиращи в настоящото становище, като например:

- конкурентоспособността на ЕС в един променящ се свят,
- въздействието на цифровизацията върху пазара на труда (включително достойния труд) и околната среда,
- устойчивите финанси и данъчно облагане,
- предизвикателствата, свързани с развитието на нови икономически модели,
- пречките пред децентрализацията на производството на енергия,
- ученето през целия живот в новата цифрова епоха и в контекста на прехода към нисковъглеродна икономика,
- насърчаването на коалиции с участието на множество заинтересовани страни,
- демократичния дефицит в законодателната процедура на ЕС и подновеното предизвикателство на участието на гражданското общество,
- включването на независима експертна оценка в процеса на разработване на политиките с оглед на необходимостта от укрепване на участието на гражданското общество,
- нов европейски механизъм за изпълнение на стратегията за устойчиво развитие.

1.7. За изпълнението на това съчетание от политики е необходима всеобхватна и последователна стратегия. ЕИСК препоръчва тя да е с дългосрочна насоченост и да е ясно формулирана, хоризонтално и вертикално интегрирана, осъществима и предвиждаща широко участие. С оглед на това ЕИСК счита за жизненоважно да се гарантира, че преходът към 2050 г. се планира и осъществява с пълноценното участие на представители на гражданското общество. За да се укрепи демокрацията на участието, Комисията следва да обмисли въпроса за правото си на законодателен монопол.

<sup>(1)</sup> SWD(2016) 390 final.

<sup>(2)</sup> Бележки на генералния секретар на ООН на Политическия форум на високо равнище за устойчивото развитие през юли 2017 г.

## 2. Въведение

През 2016 г. Комисията публикува съобщението си „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще“. Препоръките в настоящото становище на ЕИСК са неговият принос към изготвянето на стратегия в отговор на предизвикателствата, пред които е изправена Европа. В становището се призовава за ориентиран към хората подход, който да отчита икономическите, социалните и екологичните измерения на развитието в дългосрочна перспектива. Този подход следва да преодолее краткосрочното и ограничено в тесни рамки мислене, което доминира в настоящите стратегии на ЕС.

## 3. Една мегатенденция и три глобални проблема

В контекста на (мегатенденцията на) цифровизацията стратегията за устойчивост трябва да намери решение на трите основни проблема, посочени в глава 1, които са глобални по своя мащаб и засягат в еднаква степен както Европа, така и всички останали континенти:

- 1) Как да се справим с ограниченията на равнището на планетата и цялостното екологично предизвикателство, включително изменението на климата и загубата на биологично разнообразие?
- 2) Как да отговорим на нарастващите социални неравенства в един глобализиран свят?
- 3) И как да преодолеем подкопаването на обществената подкрепа за правителствата и институциите?

Решаването на тези проблеми ще изисква съвместни усилия от страна на лицата, отговарящи за изготвянето на политиките, политиките и гражданското общество. Освен това трябва да се обърне специално внимание на рисковете и възможностите, произтичащи от цифровизацията. В настоящия раздел представяме въпросите, които трябва да се разгледат, за да се намери решение на трите основни проблема <sup>(3)</sup>.

### 3.1. Една мегатенденция: глобалната трансформация на икономиката и обществото посредством цифровизацията

3.1.1. Основана на платформи икономика, изкуствен интелект, роботика и интернет на нещата — глобалните процеси в тези области са широкообхватни и набират скорост, и рано или късно ще засегнат всички сфери на икономиката и обществото. Макар че цифровите технологии вече са достъпни за голяма част от населението, някои групи може и да нямат достъп до тези изключително мощни цифрови инструменти.

3.1.2. Сближаването на цифровите технологии с нанотехнологиите, биотехнологиите, материалознанието, производството и съхранението на енергия от възобновяеми източници и квантовите изчислителни технологии има потенциала да създаде нова индустриална революция <sup>(4)</sup>. За да може Европа да заеме челно място в новата глобална технологична и икономическа конкуренция, са необходими огромни инвестиции и нови инициативи.

3.1.3. Цифровизацията предлага множество предимства. Позволява появата на нови продукти и услуги, които носят ползи за потребителите. Има потенциала да допринесе за постигането на някои от целите за устойчиво развитие (ЦУР) чрез повишаване на равнищата на доходите в световен мащаб, подобряване на качеството на живот на хората, създаване на възможности за по-приобщаващи демократични модели и увеличаване на броя на качествените работни места, както и на общата конкурентоспособност на ЕС — както направиха и предишните индустриални революции. Налице са обаче и заплахи — проучванията сочат, че има вероятност цифровизацията да унищожи много повече работни места, отколкото да създаде.

3.1.4. Цифровите технологии ще създадат по-тясна връзка между производството и потреблението, като сведат свръхпроизводството до минимум. Това има потенциала да намали отпечатъка на ЕС върху околната среда. Директната търговия с икономически блага — било то чрез сделки между равнопоставени контрагенти или икономика на споделянето — може да доведе до намаляване на потреблението на ресурси. Така например, цифровите технологии подкрепят разпространението на споделени транспортни услуги и безпилотни превозни средства, което може да повиши екологичната устойчивост на нашите системи за мобилност.

3.1.5. Цифровизацията обаче не е устойчива сама по себе си. Съществуват пречки пред навлизането на пазара и икономии от мащаба, които могат да попречат на гражданите да се възползват от нейния потенциал. Цифровизацията би могла да засили неравенството, по-специално предвид потенциала ѝ да предизвиква смущения на пазара на труда и тенденцията ѝ да създава поляризация, тъй като дава възможност за автоматизиране на множество ниско-

<sup>(3)</sup> Първият заместник-председател Frans Timmermans на пленарната сесия на ЕИСК на 15 декември 2016 г.

<sup>(4)</sup> Становище на ЕИСК относно „Приобщаващ цифров вътрешен пазар“, ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 8.

средноквалифицирани работни места. Роботизацията и икономиката на платформите могат да изложат на сериозна заплаха много европейски работни места, а освен това поражда и нови рискове, тъй като много от съответните технологии работят въз основа на данни, и особено на лични данни.

3.1.6. Новите възможности за генериране на богатство често носят ползи само за определена категория хора: добре образовани, с добри социални умения и висока устойчивост на рискове. Основните бенефициери на цифровите иновации са доставчиците на интелектуален, финансов и физически капитал: новатори, акционери, инвеститори и висококвалифицирани работници. Има опасения, че цифровите технологии ще бъдат една от основните причини за стагнацията или дори понижаването на доходите.

3.1.7. Необходима е активна и всеобхватна политика за оползотворяване на възможностите, които предлага цифровизацията, в светлината на описаните по-горе три основни проблема. Трябва също така да се следят и управляват произтичащите от цифровизацията рискове. ЕИСК следва да продължи да работи активно по тези въпроси.

## 3.2. Ограничения на равнището на планетата и цялостно екологично предизвикателство

3.2.1. С оглед на ангажираността си с глобалната борба срещу изменението на климата (т.е. с Парижкото споразумение) и с усилията за опазване на природните ресурси, Европа трябва спешно и драстично да намали екологичния отпечатък на своята икономика. Екологичната криза вече ни застига. В световен план нарастването на населението, дългосрочният икономически растеж, основан на използването на изкопаеми горива, и неустойчивото използване на ресурсите и земята упражняват все по-голям натиск върху околната среда. Едно от основните предизвикателства, също отразено в ЦУР, е да се гарантира, че икономическото развитие и растеж зачитат ограниченията на планетата, било във връзка с опазването на климата, било с използването и управлението на ресурсите, с качеството на въздуха и водата или с опазването на сухоземното и морското биологично разнообразие.

3.2.2. Дълбоката декарбонизация на икономиката изисква спешно реструктуриране на много икономически сектори. Преминването от изкопаеми горива към възобновяеми енергийни източници изисква по-голяма енергийна гъвкавост и ноу-хау. Цялостното развитие на производството на енергия от „потребители производители“<sup>(5)</sup> следва да бъде важна и устойчива част от енергийната политика на Европейския съюз<sup>(6)</sup>. Транспортните системи изискват структурни промени посредством електрификацията и споделеното ползване на автомобили. Жилищата и инфраструктурата трябва да бъдат обновени. Една напреднала биоикономика би могла да бъде основен двигател на екологизирането на икономиката.

3.2.3. Европа трябва да премине от сегашния линеен стопански модел, действащ на принципа „взemi, направи, консумирай и изхвърли“, към кръгов модел, при който възстановяването е заложено още при проектирането, който се основава, доколкото е възможно, на възобновяеми природни източници и който запазва стойността на продуктите, материалите и ресурсите в икономиката възможно най-дълго. Цифровизацията може да изиграе роля в това отношение (вж. 3.1.4).

3.2.4. Преходът към нисковъглеродна, кръгова и щадяща околната среда икономика е възможност за ЕС да увеличи своята конкурентоспособност и устойчивост. Той може да подобри качеството на живот и благосъстоянието на гражданите на Европа. Освен това той намалява зависимостта от вноса на изкопаеми горива и ключови суровини и създава стабилна основа за икономическо благоденствие.

3.2.5. Декарбонизацията и екологичният преход обаче ще създадат социални предизвикателства<sup>(7)</sup> заради намаляването на работните места в отраслите с висок екологичен отпечатък. Пълното оползотворяване на потенциала за създаване на нови работни места и подобряване на социалната сигурност, който декарбонизацията и екологичният преход предлагат, трябва да бъде утвърдено като стратегическа политическа задача, така че нетният баланс да е възможно най-позитивен.

<sup>(5)</sup> Активни потребители на енергия, които консумират и произвеждат електроенергия.

<sup>(6)</sup> Становище на ЕИСК относно „Кооперации на потребители производители в областта на енергетиката и електричеството“, ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 44.

<sup>(7)</sup> Становище на ЕИСК относно „Климатична справедливост“, NAT 712 (вж. страница 22 от настоящия брой на Официален вестник).

3.2.6. Процесът на преминаване към нисковъглеродна и кръгова икономика напредва благодарение на инициативи „отдолу нагоре“, водени от гражданите, местните власти, потребителите и иновативните предприятия, в сферата на енергетиката и храните. Вместо обаче тези инициативи да се насърчават и да се създава критична маса в цяла Европа, което би оказало положително въздействие върху пазара на труда и социалната сигурност, по-нататъшният напредък често се възпрепятства от административните и регулаторните системи. Вече широко се признава фактът, че инициативите „отдолу нагоре“ могат да бъдат мощен инструмент за решаване на социалните проблеми, свързани с декарбонизацията и екологичния преход. За да се разкрие този потенциал, трябва да се премахнат структурните пречки, които възпрепятстват достъпа до необходимите ресурси (особено до капитал и информация) на хората, които са лишени от тях.

### 3.3. Увеличаване на социалното неравенство

3.3.1. Макар че глобализацията и технологичният напредък доведоха до драстично нарастване на световната търговия и световното богатство, съчетанието между двете допринесе за задълбочаването на неравенството в социален (и екологичен) план. Според Oxfam едва осем души, всички от които мъже, притежават богатство колкото най-бедната половина от населението на света.

3.3.2. В Европа неравенството се задълбочава. Според неотдавнашно проучване на ОИСР неравенството по отношение на доходите в Европа е достигнало рекордно високи нива. През 80-те години на миналия век средният доход на най-богатите 10 % от обществото е бил седем пъти по-висок от този на най-бедните 10 %. Днес той е 9,5 пъти по-висок. Още по-голямо е неравенството в разпределението на богатството: 10 % от най-богатите домакинства притежават 50 % от общото богатство, докато 40 % от най-бедните притежават малко повече от 3 %<sup>(8)</sup>.

3.3.3. Една от причината за задълбочаването на неравенство в Европа е прекъсването на връзката между растежа и нетния доход. Въпреки че БВП в еврозоната нарасна с над 16 % между 2008 г. и 2015 г. (и с над 17 % в ЕС-28), разполагаемият нетен доход на домакинствата остана в застой, нараствайки с едва 2 % в ЕС-28.

3.3.4. В 24-те страни от ОИСР от 1995 г. насам производителността е нараснала с 27 %, докато средното трудово възнаграждение изостава от тази тенденция, нараствайки с едва 22 %. Още по-лошо — нарастването на трудовите доходи е много по-малко при социалните групи с по-ниски нетни заплати. През последните 20 години неравенството по отношение на заплащането се е задълбочило във всички европейски държави с изключение на Испания. Тази тенденция е най-ясно изразена в Унгария, Полша, Чешката република и Обединеното кралство<sup>(9)</sup>.

3.3.5. Съществува риск тази пропаст да нарасне вследствие на променящото се естество на труда. Така например автоматизирането на някои сложни промишлени процеси с помощта на роботиката заплашва да ограничи търсенето на средноквалифицирани и дори висококвалифицирани административни служители от по-ниските ешелони, които понастоящем извършват тези сложни задачи. Това вероятно ще влоши допълнително поляризацията на пазара на труда, тъй като създадените нови работни места ще попаднат или в категорията на (още) по-висококвалифицирания труд (разработка и поддръжка на тези продукти/услуги), или в категорията на ориентирания в по-голяма степен към услугите нискоквалифициран труд. Според ОИСР 9 % от работните места са изложени на риск от автоматизиране, докато при други 25 % задачите ще се променят значително.

3.3.6. Правителствените мерки в отговор на въздействието на цифровизацията обикновено са реактивни вместо проактивни и са насочени главно към смекчаване на страничните ефекти от нея вместо към оползотворяване на потенциалните ползи. Те трябва да отчитат в по-голяма степен предизвикателството, което представляват представителството и участието на работниците, като важен аспект от инвестирането в човешки капитал в един променящ се пазар на труда. ЕИСК би могъл да продължи да анализира в дълбочина въздействието на цифровизацията върху естеството на труда.

### 3.4. Губещи обществена подкрепа правителства и институции

3.4.1. Увеличаването на неравенството, което само отчасти е резултат от глобализацията и технологичния напредък, допринесе за загубата на доверие в правителствата, политическата класа, международните организации, институциите и световното управление. То доведе и до възход на популистките движения и упадък на традиционните политически партии. Неучастието на младежите (без да споменаваме антисистемния вот) е особено тревожен фактор: на изборите през 2015 г. са гласували едва 63 % от европейците на възраст между 15 и 30 години<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> ОИСР: Understanding the Socio-Economic Divide in Europe („Разбиране на социално-икономическото разделение в Европа“). Информационен доклад, 2017 г.

<sup>(9)</sup> Schwellnus, C., Kappeler, A. и Pionnier, P.: Работни документи на ОИСР. *Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts* („Прекъсване на връзката между заплати и производителност: данни на макроравнище“).

<sup>(10)</sup> Евробарометър.

3.4.2. Много европейски граждани не се чувстват свързани с процеса на вземане на политически решения на национално и европейско равнище. Те смятат, че традиционните демократични процедури не им дават възможност да влияят на фундаменталните решения. Подходът, залагащ на участието на множество заинтересовани страни (например съгласно Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г.), е приобщаващ демократичен модел и начин да се преодолее това недоверие.

3.4.3. Трансформацията към устойчивост не може и не трябва да бъде налагана „отгоре“; тя ще бъде успешна само ако се основава на широката подкрепа и активното участие на по-голямата част от предприятията, местните и регионалните власти, работниците и гражданите. Необходимо е сътрудничество „отдолу нагоре“ и „отгоре надолу“. При разработването на Програмата до 2030 г. бяха използвани съюзи с участието на множество заинтересовани страни; такива съюзи възникват и в областта на действията за климата<sup>(11)</sup>. Те могат да бъдат пример за приобщаващ модел на демократично управление, който би могъл да се прилага в различните сектори на политиката и да улесни трансформационните промени и иновациите.

3.4.4. Особено по-младото поколение изисква нетрадиционни форми на политическо участие, които се различават от традиционните политически партии и органи. Енергийните общности, партньорствата между гражданите и общините за насърчване на енергийната ефективност (например чрез модели на договаряне) или управлението на отпадъците, инициативите за градски преход, подкрепяното от общностите селско стопанство, политическите блокове и други онлайн формати, или дори инициативите за създаване на местна валута предлагат алтернативни форми на политическо участие. Те със сигурност няма да заменят традиционната политическа дейност, но могат да дадат важен принос за политическата социализация и социалната интеграция.

3.4.5. Използването на потенциала на интернет е друг обещаващ подход за излизане от политическата безизходница. Никога информацията не е била така по-достъпна, както в децентрализираната мрежа, в която няма класически механизми за входящ контрол. Това изправя обществото пред нови предизвикателства, както показват явленията „постистина“ или фалшивите новини. Ставаме свидетели и на бум на алтернативни, нейерархични форми на активност, както и на висока степен на използване на онлайн социалните мрежи от гражданите и по-специално от младите хора.

3.4.6. Електронното правителство може да създаде модели на управление, характеризиращи се с безпрецедентно ниво на участие на обществеността в създаването на политиките. ЕС би трябвало да се поучи от примера на държави членки като Естония, където вече е постигнат значителен напредък. Цифровизацията позволява на гражданите да участват в процесите на вземане на решения на сравнително ниска цена. Данните обаче сочат, че факторът „привилегироване на средната класа“ (по-широко представителство на членове на средната класа във форумите за гражданско участие) съществува и по отношение на електронното участие. ЕИСК е в добра позиция да участва в диалог по темата на равнище гражданско общество.

#### 4. Европа, в която искаме да живеем

Изправен пред представените по-горе три глобални проблема и мегатенденцията на цифровизацията, ЕС трябва да успее:

- да се възползва максимално от цифровата революция, за да изгради нова, конкурентоспособна и устойчива икономика,
- да премине към нисковъглеродна, кръгова и щадяща околната среда икономика, като същевременно гарантира справедлив преход за всички,
- да изгради солиден европейски социален модел,
- да гарантира по-децентрализирана и движена в по-голяма степен от гражданите демократична система, като в същото време използва предимствата на справедливото икономическо сътрудничество на световно равнище.

4.1. ЕИСК счита, че ЦУР, наред с Парижкото споразумение (COP21), ще вдъхнат нов живот на визията за „Европа, в която искаме да живеем“<sup>(12)</sup><sup>(13)</sup>. Комисията трябва да даде тласък на изпълнението на тези споразумения, като разработи политиките, изложени в съобщението ѝ „Следващи стъпки“, и ги интегрира изцяло в рамката на европейските политики и настоящите приоритети на Комисията. Подобно на Програмата до 2030 г. (т.е. ЦУР), „Европа, в която искаме да живеем“

<sup>(11)</sup> Становище на ЕИСК относно „Изграждане на коалиция за изпълнение на ангажираните, свързани със Споразумението от Париж“, ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 20.

<sup>(12)</sup> Да изградим Европа, в която искаме да живеем, проучване на Форума на заинтересованите страни за нуждите на Европейския икономически и социален комитет, 2015 г.

<sup>(13)</sup> Съвместно обръщение на синдикатите и организациите на гражданското общество към европейските лидери, 21 март 2017 г.

поставя отделния човек в центъра на обществото и икономиката и дава на всеки един възможността да реши как да удовлетвори нуждите си, в хармония със социалната и екологичната среда. Тази концепция не е утопична. На практика Европа вече разполага с технологичните и икономическите средства за осъществяване на тази визия: интернет на нещата и големи информационни масиви, контролиране на сложни процеси чрез мобилни приложения, „потребителско производство“ от по-малък мащаб и с по-малко производствени разходи (напр. енергия от възобновяеми източници, триизмерен печат), нови начини за извършване на трансакции и плащания (блок-верига, биткойн и интелигентни договори), нови бизнес концепции, като кооператизъм и икономика на споделянето, и други иновации.

4.2. Всички тези иновации имат потенциала да превърнат тази визия в реалност, за което обаче е необходима стратегия, която да предоставя решения на трите свързани с иновациите предизвикателства. Тази стратегия изисква нова концепция за благосъстояние „отвъд БВП“, включваща интегрирани действия за постигане на икономически просперитет, социално приобщаване, отговорност към околната среда и гражданско овластяване.

4.3. Бездействието не е вариант. Ако ЕС не пожелае или не успее да разработи и приложи всеобхватна стратегия, неизпълнението на Програмата до 2030 г. и на визията за „Европа, в която искаме да живеем“ няма да е единственото последствие. Ако не бъдат предприети действия, има голям риск от провал по линия на всяко едно от големите предизвикателства: организацията на труда в Европа ще бъде унищожена, усилията за декарбонизация и опазване на ресурсите ще бъдат прекратени, тъй като социалната цена на екологичния преход ще се окаже твърде висока, а социалното неравенство и отчуждаването ще се задълбочат, излагайки демокрацията на риск.

4.4. Жизненоважно е стратегията да включва конкретни политически препоръки в подкрепа на усилията за преодоляване на трите основни предизвикателства, пред които е изправена Европа, и за реализиране на визията за „Европа, в която искаме да живеем“.

## 5. Шест подхода на политиката за изграждане на Европа, в която искаме да живеем

В настоящия раздел предлагаме шест основни подхода на политиката, които дават отговор на трите глобални проблема (ограничения на равнището на планетата, социално неравенство, загуба на обществена подкрепа) и на мегатенденцията на цифровизацията. Всеки един от тях включва съчетание от политики, което се състои от до шест елемента:

- иновации,
- регулиране/управление,
- социална политика,
- свободен достъп,
- образование/обучение,
- изследвания.

Това съчетание от политики следва да се прилага в поне четири области на политиката: справедлива, цифрова и екологосъобразна икономика (5.1), нови форми на управление (5.2), устойчивост и финансов сектор (5.3) и насърчаване на устойчивостта посредством международната търговия (5.4). Предлагаме теми и заключения, които следва да бъдат проучени допълнително от институциите на ЕС и от заинтересованите страни в дългосрочен план.

### 5.1. Справедлива, цифрова и екологосъобразна икономика, създаваща просперитет и благоденствие

5.1.1. Иновации: новата индустриална революция е възможност Европа да се превърне в технологичен лидер и да повиши конкурентоспособността си на глобализираните пазари. Създаването на икономическа стойност без високи външни разходи трябва да стане основният стопански модел. Нуждаем се от иновативни и рентабилни дружества и предприятия, които да инвестират в устойчиво производство, да създават висококачествени работни места и да изграждат икономическа база за постигането на благоденствие. За да могат иновациите да допринесат за изграждането на по-устойчива Европа, трябва да се разработи рамка, която да възнаграждава икономически дейности без външен отпечатък или с крайно намален такъв, или с ограничено потребление на ресурси. Това ще позволи на устойчивите новатори (били те граждани, предприятия, градове или региони) да се конкурират ефективно със стопански модели с висока степен на експлоатация на ресурсите и/или с голям отпечатък върху околната среда. Проактивна подкрепа — напр. гарантиране на достъпа на МСП, гражданите, частните домакинства, общностните инициативи, социалните предприятия и микропредприятията до микрокредити — трябва да се

оказва и на новатори, предлагащи иновативни решения за справяне с екологични и социални предизвикателства и играещи ролята на пионери във внедряването<sup>(14)</sup>. В това отношение би могло да е полезно въвеждането на единен европейски патент, при условие че цените за получаването му не са възпиращи<sup>(15)</sup>. Що се отнася до МСП, трябва да се преразгледат мерките за предоставяне на втори шанс, за да се намали настоящата висока степен на избягване на риска в ЕС<sup>(16)</sup>. Политиката трябва също така да открива пространства за експериментиране в цяла Европа, особено в секторите на мобилността, отпадъците, енергетиката, селското стопанство, образованието или здравеопазването. Могат да бъдат намерени нови пазари чрез насочване на обществените поръчки към цифрови, нисковъглеродни, кръгови и екологични услуги, които се предоставят по социално приобщаващ начин.

5.1.2. Регулиране: регулаторната рамка трябва да преследва три цели. Първо, външните ефекти трябва да бъдат разчетени възможно най-точно, за да може да се разработят бизнес модели, които да спомогнат за постигането на целите за устойчивост<sup>(17)</sup>. Второ, разпоредбите трябва да гарантират, че в цяла Европа, включително в селските райони, е изградена добре развита цифрова инфраструктура, и да осигурят достъп до нея за всички (включително до интелигентно отопление, интелигентни електрически мрежи и мрежи за електрическа мобилност). От правна гледна точка те трябва да бъдат третираны като обществени услуги. И последно, като се има предвид, че цифровизацията благоприятства платформите, има риск от възникване на монополи на големите цифрови пазари. Затова са необходими активни антиitrustови политики<sup>(18)</sup>. ЕИСК предложи също Комисията да обмисли начини за насърчаване на европейските платформи, така че добавената стойност да остане в местните икономики<sup>(19)</sup>. Една независима европейска агенция за рейтинг на цифровите платформи би могла да играе важна роля за балансирането на пазарната им мощ, ако се ползва с едни и същи правомощия във всички държави членки за оценяване на управлението на платформите по отношение на конкуренцията, заетостта и данъчното облагане<sup>(20)</sup>.

5.1.3. Социална политика: промяната, предизвикана от декарбонизацията и цифровизацията (вж. раздел 3), подлага на изпитание системите за социална сигурност с оглед на справянето с проблема със загубата на работни места и намаляването на бюджетните приходи. Затова трябва да се проучат и разработят нови подходи и модели, за да се гарантира устойчивостта на системите за социална сигурност в държавите членки, да се отговори на различните условия на труд в бъдеще и да се подпомогнат работниците и общностите в засегнатите от прехода сектори и региони. ЕИСК разгледа предизвикателствата, свързани с бъдещето на труда, в становището си относно „Европейски стълб на социалните права“ и призова за всеобхватна европейска стратегия за заетостта, която да е насочена към: инвестициите и иновациите, заетостта и създаването на качествени работни места, справедливите условия на труд за всички, справедливия и безпроблемен преход, подкрепян от активни политики на пазара на труда, и участието на всички заинтересовани страни, особено на социалните партньори. Също така са необходими публични инвестиции в подкрепа на общностите, регионите и работниците в секторите, които вече са засегнати от този преход, както и за предвиждане и улесняване на бъдещото реструктуриране и прехода към по-екологосъобразна и по-устойчива икономика<sup>(21)</sup>.

5.1.4. Свободен достъп: за да се оползотвори потенциалът на цифровизацията за постигане на екологосъобразна и справедлива икономика, е необходима преди всичко цялостна отвореност на икономиката, която да позволява на хората да участват активно в нея и да се възползват от възможностите на технологичния прогрес (напр. комбиниране на цифрови енергийни данни с децентрализирано производство на енергия). С оглед на това е жизненоважно да се премахнат пречките пред икономическото участие чрез отворени пазари, свободно достъпни данни, модели с отворен код и отворени стандарти. Всеки един от тези елементи трябва да се разглежда като ръководен принцип за програмите в областта на политиката в стратегически сектори: енергетика, транспорт, логистика и производствени процеси. Концепцията за суверенитет върху данните трябва да бъде доразвита и приложена в цялото европейско законодателство: европейските граждани трябва да имат правото да използват собствените си данни за собствени цели, да определят кои лични данни да бъдат използвани от трети страни, да решават как да бъдат използвани данните, да бъдат информирани и да имат пълен контрол върху използването им, и да ги заличават.

<sup>(14)</sup> Становище на ЕИСК в процес на изготвяне относно „Нови устойчиви икономически модели“, SC/048 (вж. страница 57 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(15)</sup> Становище на ЕИСК относно „План за действие на ЕС относно прилагането на правата върху интелектуалната собственост“, ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 72.

<sup>(16)</sup> Становище на ЕИСК относно „Новите европейски лидери — инициатива за подкрепа на стартиращи и разрастващи се предприятия“, ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 20.

<sup>(17)</sup> Становище на ЕИСК относно „Устойчиво развитие: картографиране на вътрешните и външните политики на ЕС“, ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 41.

<sup>(18)</sup> Становище на ЕИСК относно „Стратегия за цифров единен пазар за Европа“, ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 65.

<sup>(19)</sup> Становище на ЕИСК относно „Пролетите в естеството на трудовите правоотношения и въздействието им върху поддържането на достойно трудово възнаграждение“, ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 54.

<sup>(20)</sup> Становище на ЕИСК относно „Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“, ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 33.

<sup>(21)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

5.1.5. Образование/обучение: и екологосъобразната, и цифровата икономика изискват специфични умения, особено с оглед на факта, че в бъдеще цифровите технологии ще бъдат важен инструмент за постигане на декарбонизация на европейската икономика (вж. 3.1.4 и 3.2.3). Обучението с цел развиване на необходимите формални и неформални умения, включително в области като работата в сътрудничество/общност и предприемачеството<sup>(22)</sup>, трябва да бъде интегрирано в политиките за общото образование и ученето през целия живот. Необходими са допълнителен диалог и анализ по темата. Препоръчва се целенасочено използване на структурните фондове, за да се гарантира ефективна подкрепа на усилията за преодоляване на сегашния дефицит на екологични и цифрови умения, особено в региони, които вече са в преход или ще бъдат засегнати от прехода в бъдеще. Ще трябва да се насочат ресурси от европейските образователни системи към образованието и развитието на умения в области, където човешките умения не могат да бъдат заместени от системите на ИИ или където хората са необходимо допълнение към тези системи (като задачи, при които човешкото взаимодействие е от първостепенно значение или хората и машините работят съвместно и които искаме да продължат да бъдат извършвани от хората)<sup>(23)</sup>.

5.1.6. Изследвания: цифровата, екологосъобразна и справедлива икономика ще бъде еталон за ориентираните към бъдещето икономически модели. Средство за постигане на такава икономика ще бъде добре насочената политика в областта на изследователската дейност, основана на анализ на екологичното и социалното въздействие на иновациите, особено цифровите. В този контекст научноизследователската и развойна дейност трябва да бъде достъпна за новатори, разработващи нови цифрови технологии и услуги за посрещане на екологичните и/или социалните предизвикателства. Трябва да бъде изградена мрежа от инкубатори в тяхна подкрепа.

## 5.2. Нови форми на управление

5.2.1. Иновации: участието е ключов елемент на демокрацията. Изборите и представителството са един от методите за организиране на участието, но има нужда от нови, иновативни подходи в тази област, в т.ч. електронно участие. Важно е традиционният подход на разработване на политиките да стане по-отворен към нейерархични, социално гъвкави и по-неформални форми на политическа дейност и да насърчава движения от гражданското общество и осъществявани „отдолу нагоре“ инициативи.

5.2.2. Управление: промените изискват прозрачен и свободно достъпен диалог с участието на множество заинтересовани страни по всички законодателни процедури на ЕС на европейско и местно равнище. Понятието „гражданско общество“ не трябва да се свежда само до организираното гражданско общество, а да включва всички граждани. Изграждането на нови съюзи е изключително важно при действията в областта на климата и опазването на ресурсите<sup>(24)</sup>. За да се укрепи демокрацията на участието, трябва да се премахне почти пълният монопол на Европейската комисия върху правото на законодателна инициатива в полза на увеличаването на инициативите от страна на Европейския парламент, наред със законодателни инициативи „отдолу нагоре“, например като се премахнат техническите, правните и бюрократичните пречки пред Европейската гражданска инициатива<sup>(25)</sup>.

5.2.3. Свободен достъп: прилагането на методите на краудсорсинг за всички законодателни актове на ЕС е подходящ подход за преодоляване на структурните бариери, които затрудняват участието на гражданите в процеса на вземане на решения в ЕС. При разработването на този подход трябва да се обърне специално внимание на достъпността, приобщаващия характер и отчетността. Свободният достъп до политиките и политическата дейност може да бъде подобрен допълнително чрез публикуване в интернет по лесен за използване начин на всички дейности и данни на ЕС.

5.2.4. Обучение/образование: необходими са програми за овластяване на гражданите, за да се преодолее факторът „привилегироване на средната класа“ (вж. 3.4.6). Тези програми следва да се стремят да ангажират онези части от населението, които обикновено се въздържат от активно участие в политиката, икономиката и обществото. В рамките на общото образование трябва да се постави акцент върху информираността и възможностите за участие като основен принцип на демокрацията. Следва ясно да се заяви, че активното участие в процесите на изграждане на политическа воля е от полза както за обществото, така и за отделния гражданин, чиито интереси и мнения се вземат под внимание. Необходими са повече средства за организациите на гражданското общество, които работят с тези незаинтересовани групи от населението и за постигането на целите за устойчивост.

5.2.5. Изследвания: социалната наука трябва да се съсредоточи в по-голяма степен върху алтернативните демократични практики. Пример за това е възможността за прилагане на методологията на прототипирането в политиката. При този подход решенията в областта на политиката се изготвят в кратък срок и се прилагат на „тестов пазар“, като скоро след това се прави

<sup>(22)</sup> Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на творчеството, предприемачеството и мобилността в образованието и обучението“, ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 20.

<sup>(23)</sup> Становище на ЕИСК относно „Изкуствен интелект“, ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 1.

<sup>(24)</sup> Становище на ЕИСК относно „Изграждане на коалиция за изпълнение на ангажиментите, свързани със Споразумението от Париж“, ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 20.

<sup>(25)</sup> Становище на ЕИСК относно „Европейската гражданска инициатива (преглед)“, ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 35.



оценка на въздействието им въз основа на обратната връзка от страна на гражданите и други заинтересовани страни. Оценката на въздействието служи като основа за внасяне на съответните промени в решенията в областта на политиката, преди да се пристъпи към тяхното внедряване.

5.2.6. В по-общ план е необходимо да се проучи допълнително как да се преразгледа връзката между (научния) експертен опит и създаването на политиките и как интегрирането на напълно прозрачен, независим експертен опит в процеса на изготвяне на политиките да се съчетае с необходимостта от засилване на гражданското участие.

### 5.3. Устойчивост и финансов сектор

5.3.1. Иновации: цифровата, екологосъобразна и справедлива икономика изисква огромни инвестиции както в частни съоръжения (например в инсталации за енергия от възобновяеми източници или в станции за зареждане на електрически превозни средства), така и в обществена инфраструктура (например цифровизация на електроенергийните системи и системите за мобилност). Финансовият сектор ще играе основна роля, за да може тази иновация да стане възможна. Необходимо е да се отпуснат финансови ресурси, включително публични, за реализиране на инвестиции в подкрепа на устойчивата трансформация. За да се постигнат целите в областта на климата и енергетиката, са необходими стабилна и предсказуема инвестиционна среда и новаторски финансови инструменти, които да привлекат частно финансиране за инвестиции, които в противен случай няма да бъдат осъществени <sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>.

5.3.2. Регулиране: политиката трябва да цели изграждане на по-устойчива частна финансова система чрез включване на фактори за устойчивост при оценката на финансовия риск, разширяване на отговорностите на финансовите институции по отношение на нефинансовите въздействия на инвестиционните решения и повишаване на прозрачността по отношение на екологичното и социалното въздействие на инвестиционните решения <sup>(28)</sup>. Политиките следва също да насърчават инвеститорите да поемат доброволни ангажменти за инвестиране в проекти, отговарящи на принципите на устойчивост. Екологизирането на банковите стандарти е от първостепенно значение за изместването на частното финансиране от конвенционални към нисковъглеродни и устойчиви на изменението на климата инвестиции. Централните банки следва да насочват разпределението на капиталите чрез паричната и микро- и макропруденциалната политика.

5.3.3. Социална политика: цифровизацията и декарбонизацията ще подложат домакинствата на натиск. С оглед на това е необходима основна реформа на фискалната система с цел да се повиши разполагаемият доход на домакинствата и тази цел да се съчетае с изискванията на декарбонизацията. ЕИСК призовава за въвеждането на системи за данъчно облагане, основаващи се на интернализиране на екологичните разходи и използване на допълнителните приходи за облекчаване на данъчната тежест върху трудовите възнаграждения. Пренасочването на данъчното облагане от трудовете доходи към използването на ресурси спомага за това да се коригират неуспехите на пазара, да се създадат устойчиви и местни работни места, да се повиши разполагаемият доход на домакинствата и да се стимулират новаторските екологосъобразни инвестиции <sup>(29)</sup>.

5.3.4. Изследвания: до момента все още не е широко известно въздействието на цифровизацията и намаляването на потреблението на изкопаеми горива върху публичните финанси (фискална ерозия). Изследванията следва да се съсредоточат върху този аспект, както и върху цялостния принос, който една стратегическа финансова политика може да даде за устойчивото развитие.

### 5.4. Насърчаване на устойчивостта посредством международната търговия

5.4.1. Иновации и бизнес възможности: предвид глобалното измерение на трите основни проблема, няма да е достатъчно Европа да стане по-устойчива чрез ясна политика в областта на иновациите. Европа трябва да разработи, в сътрудничество с търговските партньори, иновационни концепции, които да могат да бъдат прехвърлени към други региони на света. Търговията може да помогне в това отношение, тъй като аспектите, свързани с устойчивостта, са ключов критерий в международната търговска политика, включително в многостранните и двустранните търговски споразумения. Специална роля в това отношение следва да играе Световната търговска организация (СТО), която следва да отчете в по-голяма степен международната политика в областта на околната среда, като Парижкото споразумение или целите за биологичното разнообразие от Айчи. След като бъдат въведени съответните стандарти, европейските предприятия, граждани, общности

<sup>(26)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017, стр. 57.

<sup>(27)</sup> Становище на ЕИСК относно „Пазарни инструменти за икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в ЕС“, ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 1 (параграф 3.9.4).

<sup>(28)</sup> Доклад на ЮНЕП *Building a Sustainable Financial System in the European Union* („Изграждане на устойчива финансова система в Европейския съюз“), проучване и инвестиционна инициатива от две степени на ЮНЕП, март 2016 г.; вж. и други доклади относно устойчивото финансиране на адрес <http://web.unep.org/inquiry>.

<sup>(29)</sup> Становище на ЕИСК относно „Пазарни инструменти за икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в ЕС“, ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 1 (параграф 1.3).

инициативи, общини и региони ще могат да разработват значими иновации (продукти и услуги), които да могат да бъдат изнасяни навън в отговор на необходимостта от декарбонизация и като се използват възможностите, предлагани от мегатенденцията на цифровизацията. Те имат потенциала да се превърнат в предмет на успешен износ. Преди всичко Европейската комисия следва да работи заедно със СТО и основните ѝ партньори за това търговските споразумения да се използват в подкрепа на ценообразуването на емисиите на CO<sub>2</sub> и всички други отрицателни външни ефекти, които вредят на устойчивите иновации.

5.4.2. Регулиране: една от причините за засилването на екологичния отпечатък на нашите икономики е увеличаването на разстоянието между местата на производство, преработка, потребление и понякога изхвърляне/оползотворяване на продуктите. Постигането на съвместимост между международната търговия и устойчивото развитие изисква интелигентен регулаторен подход към либерализацията, който да взема предвид и да укрепва местните малки производствени системи. Насърчаването и подпомагането на политиките, свързани с кръговата икономика, би трябвало да гарантират, че системите се отличават с дълготрайност, малък мащаб, местен характер и екологичност. За някои конкретни промишлени дейности продължителността на циклите може да бъде голяма<sup>(30)</sup>. Регулирането трябва да даде отговор на този проблем посредством двустранните и многостранните търговски споразумения.

5.4.3. ЕС следва да отправи призив към Световната банка и Международния валутен фонд да играят важна роля в насърчаването на реформите в областта на фискалната и финансовата система, така че да се създаде благоприятна среда, която да помага на развиващите се страни да мобилизират по-голяма част от ресурсите си. Това следва да включва вътрешна данъчна реформа, но също и мобилизиране на международната общност за борба с данъчните измами, изпирането на пари и незаконните капиталови потоци, вследствие на които от развиващите се страни изтичат повече пари, отколкото влизат по линия на официалната помощ за развитие. По-конкретно, Европейската комисия следва да използва Програмата до 2030 г., в светлината на 17-те цели за устойчиво развитие, като рамка за всички финансирани от ЕС външни политики и програми<sup>(31)</sup>.

5.4.4. Социална политика: един от начините за изпълнение на ЦУР и за насърчаване на прогресивна търговска политика, която да облагодетелства всички страни, е да се прилагат подходи на участие на множество заинтересовани страни по отношение на отговорното бизнес поведение. При тези подходи предприятията, НПО, профсъюзите и правителствата решават заедно как да се поеме на практика отговорността за зачитането на правата на човека. Нараства безпокойството във връзка с нарушенията на правата на човека във веригите на доставка, особено що се отнася до т.нар. „полезни ископаеми от зони на конфликт“ като кобалта, който се използва за производство на акумулаторни батерии за мобилни телефони, лаптопи, електрически превозни средства, въздухоплавателни средства и електроинструменти. С оглед на ангажмента за преход към нисковъглеродна икономика, продължавашото настъпване на цифровизацията и сложния характер на въпроса за отговорното бизнес поведение в международните вериги на доставка, сътрудничеството между множество заинтересовани страни е от ключово значение. Затова ЕИСК приветства и се радва да бъде партньор на инициативата на нидерландското правителство за повишаване на осведомеността за това как действията с участие на множество заинтересовани страни могат да изградят разбиране за смисъла на отговорното бизнес поведение, особено в сложни вериги на доставка, където се използва детски или робски труд или се работи в опасни условия.

5.4.5. Свободен достъп: новите търговски споразумения трябва да се основават на одобрение, постигнато чрез нови демократични процеси в условията на нарастващо участие на гражданите в процеса на съвместно вземане на решения. Главите за търговията и устойчивото развитие (ТУР) в съществуващите търговски споразумения на ЕС не функционират по най-добрия възможен начин. Първо, главите за ТУР следва да включват глобалните многостранни споразумения (Програмата до 2030 г. и Парижкото споразумение). Второ, следва да се укрепят механизмите за наблюдение от страна на гражданското общество и да се включи анализ от неговата гледна точка. Трето, механизмите за изпълнение трябва да се прилагат и спрямо самите глави за ТУР<sup>(32)</sup>.

5.4.6. Изследвания: необходими са повече емпирични данни, за да се оцени въздействието на бързото възникване на нови начини на потребление и производство в международната търговия, които постепенно започват да обхващат транснационалните услуги, особено що се отнася до въздействието им върху транснационалното данъчно облагане. Въз основа на тази оценка следва да се вземе решение дали те да бъдат включени в общите правила на СТО или да станат част от двустранните и регионалните споразумения, както беше направено с Програмата за достоен труд.

<sup>(30)</sup> Становище на ЕИСК относно „Пакет за кръговата икономика“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 98 (параграф 1.3).

<sup>(31)</sup> Становище на ЕИСК относно „Програмата до 2030 г. — ангажмент на Европейския съюз към устойчивото развитие в глобален мащаб“, ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 58.

<sup>(32)</sup> Становище на ЕИСК относно „Търговията — за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“, ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 123 (параграф 1.9).

5.4.7. ЕИСК припомня на Комисията своята предишна препоръка да се извърши пълна оценка на въздействието по отношение на вероятните последици от изпълнението на ЦУР и на Парижкото споразумение върху търговската политика на ЕС.

#### 6. Начертаване на стратегия за устойчиво европейско бъдеще — четири критерия

6.1. В раздел 5 посочихме някои области, в които са необходими мерки на политиката, насочени към изграждане на по-голяма устойчивост в Европа в рамките на радикално променящ се социално-икономически контекст. Могат да бъдат набелязани четири критерия за стратегията за устойчивост на Европа. Тя трябва да е:

- насочена към дългосрочното развитие,
- конкретна,
- хоризонтално и вертикално интегрирана,
- подлежаща на управление.

Тези четири критерия са разгледани подробно по-нататък.

#### 6.2. Акцент върху дългосрочното развитие

6.2.1. Стратегическото мислене означава да се разработи дългосрочна перспектива, основана на описаната в раздел 4 визия за „Европа, в която искаме да живеем“, и да се определи пътят, който Европа трябва да следва, за да превърне тази визия в реалност. Ще са необходими до три десетилетия, за да станат видими социалните промени в резултат на глобалните проблеми и мегатенденцията на цифровизацията, описани в раздел 3. Нужно е известно време, за да се усети ефектът от много от решенията в тази област, включително тези, които касаят инвестициите. Затова три десетилетия изглеждат подходяща времева рамка за стратегията за устойчивост на Европа. Съответните цели и мерки на политиката трябва да бъдат планирани въз основа на тази времева рамка<sup>(33)</sup>. Този подход на обратно планиране би означавал, че референтната точка се приема като най-добър възможен сценарий за 2050 г. и че всички стъпки, които са необходими за постигането на този най-добър сценарий, трябва да се извеждат от него. Акцентът върху най-добрия сценарий позволява развитие на положителен дискурс. Преходът от въглеродно и ресурсно интензивната икономика и централизираното общество на XX век не трябва да се разглежда като наказателна мярка или като край на прогреса, а като нова положителна епоха, която предлага привлекателни възможности за гражданите.

#### 6.3. Конкретика

6.3.1. Дългосрочната ориентираност на стратегията за устойчивост не означава, че не е необходимо да се приемат мерки на политиката в краткосрочен план. Напротив, централен елемент в стратегията за устойчивост следва да бъде изготвянето на поредица от мерки на политиката, необходими за постигането на планираните цели за 2050 г., като се започне с политически програми, чиито ефекти се проявяват в дългосрочен план, планове за политики със средносрочни последици и специфични мерки, насочени към краткосрочни цели. За да се постигне възможно най-висока степен на ефективност, трябва ясно да се определи йерархията между програмите, плановете и мерките на политиката. При предишните подходи за постигане на устойчивост и по-специално онези, които бяха разработени в рамките на Лисабонската стратегия и стратегията „Европа 2020“, имаше очевиден липса на конкретика, що се отнася до специфичните мерки на политиката. Поради това европейската стратегия за устойчивост следва да използва за отправна точка стратегията за устойчиво развитие от Гьотеборг<sup>(34)</sup> с нейния ясен акцент върху мерките на политиката, какъвто има и в съобщението на Комисията „Платформа за действие“<sup>(35)</sup>.

#### 6.4. Хоризонтална и вертикална интеграция

6.4.1. Що се отнася до осъществяването на подходите на политиката, описани в раздел 5, и до прилагането на различните мерки на политиката, изложени в същия раздел, трябва да се обърне много сериозно внимание на тясното преплитане на трите глобални проблема на мегатенденцията на цифровизацията. Следователно, за да бъде успешна, стратегията трябва да избягва ограниченото в тесни рамки мислене, да бъде хоризонтално интегрирана и да обхваща и шестте области на политиката. Такава всеобхватна дългосрочна стратегия би могла да наследи настоящата стратегия „Европа 2020“, като съчетае изпълнението на 17-те универсални цели за устойчиво развитие, отразяващи силен ангажимент към Парижкото споразумение за климата, с работните приоритети на Европейската комисия<sup>(36)</sup>.

<sup>(33)</sup> В решението на РКООНИК, придружавашо Парижкото споразумение, се говори за „дългосрочни стратегии за намаляване на емисиите на парникови газове до средата на века“ (параграф 35).

<sup>(34)</sup> Съобщение на Комисията относно „Устойчива Европа за по-добър свят: стратегия на Европейския съюз за устойчиво развитие“, COM(2001) 264.

<sup>(35)</sup> Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно прегледа на Стратегията за устойчиво развитие — платформа за действие, COM(2005) 658 final.

<sup>(36)</sup> Становище на ЕИСК относно „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще“; ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 91.

6.4.2. Освен това, за да бъде успешна, политиката за устойчивост трябва да бъде и вертикално интегрирана. Устойчивото развитие ще се нуждае от подкрепа на всички съответни политически равнища (местно, регионално, национално, европейско и световно). Ето защо е необходимо ясно да се определят политическите равнища, на които следва да се предприемат съответните стъпки, изложени в стратегическата рамка. ЕИСК препоръчва заедно със стратегията да бъде въведена рамка за управление и координация, за да се осигури съгласуваност между централизираните и децентрализираните мерки и да се приобщи организираното гражданско общество както на национално, така и на регионално равнище. Европейският семестър следва да бъде доразвит, така че да включи механизъм за вертикална координация на изпълнението на ЦУР.

#### 6.5. Пригодност за управление

6.5.1. Устойчивото развитие се нуждае от управление на политическо равнище. Въз основа на измеримите цели, планирани за периода до 2050 г. (вж. 6.2), следва да се определят междинни задачи, които да служат за маркиране на основните етапи. Необходима е постоянна оценка, чрез която да се следи дали поредицата от ясно определени мерки на политиката (вж. 6.3) води до постигането на предвидените резултати. В случай че резултатите изостават от целите и задачите, трябва да се гарантира незабавното адаптиране на мерките на политиката.

6.5.2. За да се оцени напредъкът спрямо дългосрочната стратегическа рамка и най-добрия сценарий за 2050 г., е необходима подробна таблица с показатели, която да отразява описания в настоящото становище сложен, многосекторен подход. Тази таблица следва да включва показатели от всичките шест области на политиката, така че да се отрази взаимосвързаността между трите глобални проблема и мегатенденцията на цифровизацията, описани в раздел 2. Истински стратегически подход за устойчивост може да се постигне само след като бъде изпълнена високоаналитичната задача за определяне на подходящи показатели и за тяхното включване в цялостна таблица с показатели. Вертикалната и хоризонталната координация на политиката за устойчивост (вж. 6.4) също трябва да се управляват. За изпълнението на тези три задачи (мониторинг и оценка, съответствие между мерките на политиката и координация на хоризонталната и вертикалната интеграция) са необходими административни органи, които да подлежат на отчетност. Евентуален вариант може да е генерална дирекция на равнище ЕС и подобни органи на национално равнище.

6.5.3. ЕИСК отчита и факта, че в условията на бързо променящ се свят е необходимо общностите да се оценяват въз основа на показатели, различни от икономическия растеж. Ето защо ЕИСК предложи да се използва нов показател: „напредък на обществото“. При оценяването на напредъка на дадена общност тази мярка взема под внимание и други фактори, различни от икономическия растеж. Напредъкът на обществото следва да се разглежда като референтен модел, който допълва икономическия растеж, като представя по-широка картина на ситуацията в рамките на дадена общност<sup>(37)</sup>.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(37)</sup> Становище на ЕИСК относно „Отвѣд БВП — включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“, ОВ С 181, 21.6.2012 г, стр. 14.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Нови устойчиви модели на икономическа дейност“****(проучвателно становище)**

(2018/C 081/08)

Докладчик: **Anne CHASSAGNETTE**Съдокладчик: **Carlos TRIAS PINTÓ**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 7.2.2017 г.                             |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | Подкомитет: „Нови устойчиви модели на икономическа дейност“ |
| Приемане в подкомитета         | 25.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 187/3/4   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Моделът на икономическа дейност, основан на схемата „извличане–произвеждане–притежаване–изхвърляне“, е застрашен от увеличаването на икономическите, социалните и екологичните предизвикателства, които засягат Европа.

1.2. Ставаме свидетели на появата на хибридна икономика, при която традиционната структура на пазара се конкурира от нахлуването на множество нови модели, които трансформират отношенията между производители, дистрибутори и потребители.

1.3. В допълнение към икономическата рентабилност, някои от тези нови модели като икономиката на функционалността, икономиката на споделянето или икономиката на отговорното финансиране се стремят — или претендират — да дадат отговор на други решаващи предизвикателства за хората и планетата, които са от ключово значение за устойчивото развитие, като например:

- социалната справедливост;
- основаното на участието управление;
- запазването на ресурсите и природния капитал.

1.4. За Европейския съюз (ЕС) подкрепянето на тези новатори е възможност да стане лидер на иновативните модели на икономическо управление, които правят неделими понятията „икономически просперитет“, качествена социална сигурност и екологична „устойчивост“ и определят „европейски знак“. Поради това ЕС трябва да възприеме амбициозен подход по този въпрос.

1.5. За тази цел в настоящето становище се отправят следните **10 препоръки**:

1.5.1. **В ЕС трябва да се гарантира по-добра координация на дейностите в областта на устойчивата икономика, като се създаде постоянна структура на новата устойчива икономика.** Тази структура ще разполага със средства за оценяване и комуникация, с които да проследява развитието на новите икономически модели с потенциал за устойчиво развитие и изпълнението на формулираните в настоящия документ препоръки. Една такава структура ще насърчи диалога между различните заинтересовани страни на европейско равнище. ЕИСК би могъл да допринесе за това усилие, като създаде своя обсерватория на новата икономика, както това беше вече препоръчано в множество становища.

**1.5.2. Публичните власти в ЕС трябва да подкрепят научните изследвания, по-специално отговорните научни изследвания и иновации <sup>(1)</sup>, с цел:**

- по-добро разбиране на действителното въздействие по отношение на устойчивостта на новите модели на икономическа дейност през целия жизнен цикъл и продължаване на научните изследвания върху пречките пред развитието на новите модели;
- разработване на показатели за мониторинг на тези нови модели на икономическа дейност и увеличаване на тяхната видимост.

**1.5.3. Необходимо е да се гарантира, че новите модели отговарят на критериите за устойчивост.** Използвайки понятията на устойчивата икономика, някои участници разработват модели, които не са непременно устойчиви във всички аспекти. Комисията трябва да вземе предвид не само възможностите, но и потенциалните рискове и отклонения на някои нови модели на икономическа дейност, по-специално по отношение на социалните въпроси, регулирането на труда и нелоялната данъчна конкуренция.

**1.5.4. ЕС трябва да насърчава и подкрепя образованието, обучението и информирането с цел по-добро опознаване на новите устойчиви модели на икономическа дейност и ролята на устойчивото финансиране за всички участници.** Става въпрос да се подчертаят счетоводството и евентуалните напрежения и посредничества, които съществуват между предизвикателствата, свързани с устойчивостта от една страна и икономическата рентабилност от друга страна.

**1.5.5. Комисията би трябвало да анализира и допълни (без да ги замества) частните инициативи, насочени към обмена на добри практики и опит между новаторите** чрез мрежи, интернет платформи, конференции и др. ЕИСК вече подкрепя подобни инициативи, като съвместно с Европейската комисия управлява нова платформа за кръговата икономика.

**1.5.6. Публичните власти в ЕС трябва да гарантират, че носителите на нови и наистина устойчиви модели на икономическа дейност имат достъп до финансиране в първите фази на развитие и на последващите етапи.** Необходими са инструменти и определения, които да им дадат привилегирован достъп до публични механизми за финансиране и/или да улеснят финансирането им от социално отговорни инвеститори.

**1.5.7. Европейската комисия би могла да насърчава експериментирането на нови модели чрез фонд за финансиране на иновациите, посветен на устойчивите модели** и отворен за публично-частните партньорства. За тази цел ЕИСК препоръчва да се създадат пилотни проекти, способни да генерират споделена стойност и да интегрират мрежите на новата икономика.

**1.5.8. Публичните власти в ЕС трябва да включат участниците — носители на тези нови модели на икономическа дейност, във вече съществуващите секторни политики на ЕС, за да им се даде повече гласност и да се създаде „ефект на лоста“, който да благоприятства тяхното развитие.** Например в пакета за мобилността, който е в процес на създаване, би било интересно да се подкрепят новите модели за общо ползване на автомобили с цел да се допълнят предложенията на обществения транспорт.

**1.5.9. В по-общ план ЕС трябва да създаде политическа, данъчна и регулаторна рамка, която да подкрепи разгръщането на тези нови устойчиви модели в голям мащаб. Той би трябвало също:**

- да премахне политическите прегради в тази област и да изготви ясна визия, според която устойчивостта е крайъгълният камък на модернизацията на неговия социален и икономически модел;
- да насърчава включването на външните социално-екологични ефекти в икономическата логика и да пренасочи данъчното облагане на държавите членки към екологично данъчно облагане. Докато тези външни ефекти не са включени в цените, нашата икономика ще остане доминирана от стоките и услугите на линейната икономика;
- да разработи регулаторна рамка, насърчаваща устойчивото потребление и производство посредством укрепване на прозрачността и отговорността както на съществуващите, така и на възникващите сектори с цел социалните и екологичните въздействия да се вземат под внимание в цялата верига на стойност.

**1.5.10. Целесъобразно е да се преосмисли начинът на функциониране на финансовия сектор, за да бъде направен устойчив и да се предефинира понятието за риск, така че в него да бъдат включени дългосрочните предизвикателства, свързани с околната среда, социалните въпроси и управлението, на микро- и макрониво.** Всички участници във финансовата верига на стойност (потребителите, банките, инвеститорите, регулаторите, правителствата) трябва да бъдат включени в това преработване. Това ще даде възможност за по-добро съобразяване на

<sup>(1)</sup> Например в рамките на Деветата рамкова програма (FP9) за периода 2021—2027 г.

инвестициите и заемите с очакванията на отговорните потребители. ЕИСК предлага да се създаде платформа („хъб“), която да дава възможност за предоставяне на обективна информация на потребителите, за да бъдат те насочени във връзка с тези въпроси.

## 2. **Общи бележки: за необходимостта да се насърчават новаторите, които предлагат нови устойчиви модели на икономическа дейност в Европа**

2.1. **Устойчивостта на нашия икономически модел** — т.е. неговият капацитет да задоволява нуждите на сегашните поколения, без да навреди на капацитета на бъдещите поколения да задоволява своите собствени нужди — се обсъжда все повече <sup>(2)</sup>.

2.2. **В икономически план** продължаващата масова безработица в някои страни отразява трудностите на групи от населението по отношение на достъпа до бързо променящия се пазара на труда. Намаляването на покупателната способност и бавният растеж в някои развити страни поставят под въпрос целите, към които би трябвало да бъде насочен нашият модел на икономическа дейност.

2.3. **В социален план** задълбочаването на неравенствата поставя въпроса за разпределението и за справедливата подялба на ресурсите (икономически и природни). Изключването на една част на обществото от ползите от растежа ни кара да преразгледаме нашите **начини на управление**, за да създадем **икономически модел, основан в по-голяма степен на включването и участието**.

2.4. **В екологичен план** рисковете, свързани с изменението на климата, поставят под въпрос нашата зависимост от източниците на енергия, генериращи най-много емисии на CO<sub>2</sub>. Линейността на нашите системи за производство и потребление води до свръхексплоатация на природните ресурси и до намаляване на биологичното разнообразие. Замърсяването, предизвиквано от нашите икономически дейности, оказва въздействие върху околната среда и върху благосъстоянието на гражданите.

2.5. **В този контекст настоящият модел на икономическа дейност се конкурира от появата на множество новатори, носители на „нови модели на икономическа дейност“.**

2.5.1. Тези нови модели, които могат да използват новите технологии и по-специално цифровите, променят отношенията между производителите, дистрибуторите и потребителите, които се превръщат понякога в „производители потребители“. Те разклащат някои традиционни като наемния труд, предлагайки по-гъвкави и споделени форми на заетост. Въпреки че се определят като „нови“, в действителност те могат да представляват възобновяване на стари практики.

2.5.2. В настоящото становище се изразява интерес към всички нови устойчиви модели на икономическа дейност, които освен че се стремят към икономическа рентабилност, целят да отговорят – **или имат претенциите, че отговарят** – на поне един от другите стълбове на устойчивото развитие, а именно:

- **социалната справедливост** (зачитане на човешкото достойнство, разширяване на достъпа до благата и услугите, справедливо разпределение на ресурсите, солидарност);
- **начин на управление, основан в по-голяма степен на участието** (по-голямо участие на работниците и потребителите във функционирането и стратегическата насоченост на предприятията, връщане към начин на производство и потребление, свързан в по-голяма степен с действителните нужди на населението и с реалностите по места);
- **опазването на ресурсите и природния капитал** (отделяне на икономическия просперитет от използването на ресурси, отчитане на отрицателните външни последици, свързани с околната среда).

2.5.3. Иновативните предприемачи, които предлагат **нови модели на икономическа дейност**, за които се предполага, че са по-устойчиви, се групират зад **множество понятия** като кръговата икономика, икономиката на функционалността, икономиката на споделянето, икономиката в името на общото благо, отговорното финансиране. Те обогатяват една вече структурирана система от предприятия — социалната икономика (СИ), която поставя предизвикателствата, свързани с управлението и социалната и екологичната полза, в центъра на своята дейност. СИ не може да бъде разглеждана като „нов устойчив“ модел на икономическа дейност, но тя все пак се обновява под ръководството на тези новатори. **Ако тези нови модели не преследват винаги едни и същи цели** (някои все още са съсредоточени върху аспектите, свързани с околната среда, други — върху социалните аспекти), **те са насочени към производства с множество ползи** (икономически, социални и екологични), и **поради това не би трябвало да се разглеждат поотделно**.

2.6. **Да стане лидер на устойчив модел на икономическа дейност**, за ЕС е възможност, която трябва да се използва. **Европейският модел на икономическа дейност трябва и напред да се преосмисля**, за да включи в своята логика дългосрочните предизвикателства и да направи неделими понятията „икономически просперитет“ и „устойчивост“.

<sup>(2)</sup> SC/047: „Преход към по-устойчиво европейско бъдеще — стратегия за 2050 г.“ (в процес на изготвяне) (вж. страница 44 от настоящия брой на Официален вестник).

2.6.1. **В Европа потребителите все по-добре осъзнават социалните и екологичните въздействия на своето потребление.** Появата на фигурата „производител потребител“, по-специално в областта на енергията от възобновяеми източници, допринася за възникването на нови отношения по веригата за създаване на стойност и между различните участници: производители, дистрибутори и потребители. **Това се оказва вярно и за стопанските субекти. Във финансовия сектор например понятието риск се разширява, за да включи нови „извънфинансови“ критерии, по-специално оценката на активите.** По този начин някои управители на активи се стремят да създадат динамика, за да накарат предприятията да уточнят — извън техните регулаторни задължения — някои елементи на социална отговорност и екологичната отговорност (по-специално рискове, свързани с климата). Тази динамика, която днес е все още недоразвита, трябва да бъде продължена и укрепена въз основа на истинска отговорност<sup>(3)</sup>. Развитието на устойчивото финансиране е най-добрият начин за преориентиране на европейската финансова система от краткосрочна стабилизация към дългосрочно въздействие.

2.6.2. Европа може да извлече много ползи, ако стане лидер на тази нова икономика.

2.6.3. **Чрез тези нови устойчиви модели ЕС може да намери решения за справяне с конкретни проблеми.** Съвместното ползване на автомобили, обновявайки нашите видове транспорт, може да насърчи една по-приобщаваща и по-екологична мобилност. Моделите на предприятия, с които се цели реинтегрирането на лица в затруднено положение, допринасят за подобряване на достъпа до пазара на труда за част от населението.

2.6.4. **За ЕС тази устойчивост на модела на икономическа дейност може също да стане открояващ фактор, който да даде възможност за налагане на европейски „знак“.**

2.6.5. **ЕС има капацитета да създава „европейски шампиони“ в тези области.** За някои предприятия комбинацията от икономическа рентабилност и критерии за устойчивост в техния модел се превръща във или вече е конкурентно предимство за завладяване на нови пазари.

2.6.6. **Поставяйки понятието за устойчивост в центъра на проекта за модернизация на своята икономика и на своите политически грижи,** след шока от излизането на Обединеното кралство, ЕС може да мобилизира отново държавите членки около един федеративен проект и да постави човешкото измерение в центъра на европейския проект.

3. **Ако появата на нови модели, които носят в себе си обещания за устойчивост е реална възможност за ЕС, „разширяването“ трябва да бъде добре разбрано и възприето с цел да се идентифицират и да се насърчат участниците, които са движеща сила на тази промяна.**

3.1. **Икономиката на функционалността** се състои например в заместване на понятието „продажба на стоката“ с понятието „ползване на стоката“. Отделният потребител вече не купува превозно средство, а услуга за предвиждане чрез посредник. От гледна точка на устойчивостта преходът от собственост към ползване позволява априори: да се накарат доставчиците да оптимизират поддръжката на продуктите, да удължават техния жизнен цикъл, даже да ги проектират по екологосъобразен начин и да ги рециклират, да ползват съвместно една и съща вещ, като по този начин ползването на вече произведените и понякога недостатъчно използвани блага става по-интензивно.

3.2. **Икономиката на споделянето** е понятие, чието определение все още не е утвърдено<sup>(4)</sup>. По принцип то се прилага за предприемачи, разработващи цифрови платформи, които дават възможност на частни лица да обменят стоки или услуги: общо ползване на автомобили на разменни начала, отдаване на вещи под наем, закупуване на стоки втора ръка, заемане, даряване и др. Това определение обаче е много разисквано, като някои включват в него и системи за обмен между частни лица, които не са на основата на цифрови платформи, други добавят предприятия, които отдават под наем вещи, на които остават собственици, а трети изключват всяка инициатива на предприятията, стремящи се да генерират печалба.

3.3. **Кръговата икономика от своя страна** се е изградила като опозиция на линейния модел<sup>(5)</sup>. Тя се основава на създаването на „положителни цикли за създаване на стойност“, които вкарват повторно на продуктите или материала „в края на живота“ в производствения цикъл. В един идеален кръгов модел стоките са екологосъобразни, като при производството им се използват възобновяеми или рециклирани ресурси или отпадъците от други сектори; стоките са повторно използвани; поправяни; „осъвременявани“ и накрая — рециклирани. Предимствата на кръговата икономика са: намаляване на рисковете, понижаване на цените, добавена стойност, лоялност на потребителите и мотивиране на служителите.

3.4. **Новите модели на икономическа дейност, които претендират за устойчивост, не се ограничават до трите понятия, упоменати по-горе.** Те обаче дават възможност да се подчертае **неяснотата на някои понятия**, използвани за описание на новите модели на икономическа дейност, по примера на дебатите за очертаванията на икономиката на споделянето и на понятието, близко до икономика на сътрудничеството. Някои понятия може и да се припокриват: икономиката на функционалността и икономиката на споделянето могат да се разглеждат като звено от кръговата икономика.

<sup>(3)</sup> По този въпрос вж. ОВ С 21, 21.1.2011 г., стр. 33, където разработването на „социално отговорните финансови продукти“ е обяснено подробно.

<sup>(4)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 36 .

<sup>(5)</sup> ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 98.



3.5. Трябва също така да се подчертае **многообразието на предприемачите, които разработват тези нови модели на икономическа дейност**: големи предприятия, които се обновяват, общуват с новосъздадени предприятия в търсене на експоненциален растеж, тъй като социални предприятия могат да са част от СИ, сдружения на доброволци и граждански инициативи.

3.6. Освен това докато някои предприемачи се стремят едновременно да бъдат икономически рентабилни и да отговарят на предизвикателствата, свързани с околната среда, социалната сфера, управлението, докато поставят устойчивостта в основата на своите проекти и оценяват тяхното въздействие с оглед на подобряването им, други не споделят това „намерение“ за устойчивост. Те търсят преди всичко рентабилност и считат, че техният модел на икономическа дейност има положителни въздействия върху останалото общество, без да ги проверяват и да се стремят да ги подобряват.

3.7. Тези нови модели не се стремят непременно да бъдат устойчиви във всички аспекти. **Предприятията, които разработват модели на икономическа дейност, основавайки се на кръговата икономика, са склонни например да поставят в по-голяма степен екологичните въпроси в центъра на своя проект и да постигат максимални икономии на ресурси.** За да бъде обаче системата устойчива в социален план, кръговата опция трябва да остане достъпна за потребителите. Освен това, въпреки че създадените производствени цикли могат да бъдат местни и по този начин да дават предимство на местните ресурси и работни места, не е изключено използваните ресурси като рециклираните материали да се транспортират на дълги разстояния. **Напротив, икономиката на споделянето може да има за основна цел разширяване на достъпа на ползвателите до дадена стока, без обаче да има изискване от екологично естество.**

3.8. Освен това е задължително да се отчита, че **реалните въздействия на новите модели на икономическа дейност, които претендират за устойчивост, са под въпрос.** По този начин екологичните предимства на платформите на икономиката на споделянето остават спорни. Екологичната ефективност на платформите, даващи възможност на частни лица да ползват вещите на други частни лица, вместо да купуват нови стоки, много често е по-сложна, отколкото изглежда<sup>(6)</sup>. Общото ползване на автомобили на разменни начала на дълги разстояния например влиза в пряка конкуренция по-скоро с ползването на влак, отколкото с индивидуалното ползване на автомобил. От друга страна, някои лица придобиват вещите на други частни лица не за да купуват по-малко нови стоки, а за да увеличат потреблението им. В по-общ план **преходът от собственост към ползване не е достатъчен, за да гарантира намаляване на екологичния отпечатък от потреблението и понижаване на цената за потребителя.** Така предприятията, предлагащи по-скоро даване под наем, отколкото продажба на смартфони, са склонни на предлагат на своите ползватели ускорено обновяване на продуктите и не създават непременно система за рециклиране или за повторна употреба.

3.9. И накрая трябва да отбележим, че икономиката на споделянето повдига важни въпроси по отношение на монополизирането, защитата на данните, правото на труд, данъчното облагане на търговията или конкуренцията с традиционните модели на икономическа дейност, подобно на дебатите относно платформите за отдаване под наем жилища между частни лица.

3.10. **Въпреки че публичните власти трябва да подкрепят предприемачите, които правят иновации с тези понятия, те трябва да запазят критично отношение относно намеренията им и свързаните с тях реални въздействия** и да осъзнават многообразието на тези предприемачи и неяснотата на понятията, които предлагат.

4. **В последния раздел на становището е изготвен списък на основните „лостове“, които биха дали възможност на ЕС да насърчава развитието на нови модели и тяхната устойчивост.**

4.1. На първо място, трябва да се направи равностойност на инициативите, които вече са предприети на европейско равнище в подкрепа на новите модели на икономическа дейност. **Въпросът вече привлече вниманието на обществените органи, вземащи решения в държавите членки и на равнището на Съюза.** Държавите членки започват да следят тяхното развитие, да си задават въпроси относно реалния принос на тези нови модели за устойчивото развитие и да размишляват за политическите инструменти, които биха дали възможност за подкрепа на моделите с най-голямо въздействие.

4.1.1. **На равнището на Европейската комисия** се работи в няколко насоки в рамките на съобщението ѝ относно интелигентна, новаторска и устойчива промишленост, в което се планира приемането на обща стратегия за промишлената конкурентоспособност, добавяйки активната роля на всички заинтересовани страни и оправомощаването на хората:

- набор от мерки от пакета „Кръгова икономика“<sup>(7)</sup>, който включва предложения за преразглеждане на законодателството относно отпадъците, както и подробен план за действие за кръговата икономика, включващ мерки, предвидени до 2018 г.;
- платформа на европейските заинтересовани страни за кръговата икономика за насърчаване на обмена и видимостта на добрите практики между заинтересованите страни, както и свързването им в мрежа;

<sup>(6)</sup> Института за устойчиво развитие и международни отношения (IDDRI): „Икономика на споделянето, предизвикателства и възможности за енергийния преход“.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm).

- европейска програма за регулиране на икономиката на сътрудничеството <sup>(8)</sup> и на онлайн платформите <sup>(9)</sup>;
- проучвания върху устойчивостта на икономиката на споделянето и индустриалната екология;
- разработване на незадължителни насоки за поканите за участие в търгове в областта на обществените поръчки;
- извършеното през 2017 г. изготвяне на насоки от експертна група на високо равнище относно устойчивото финансиране с цел включване на устойчивите финанси по разбираем начин в стратегията на ЕС, а също и в съюза на капиталовите пазари.

4.1.2. ЕИСК вече прие различни становища относно икономиката на функционалността <sup>(10)</sup>, икономиката на споделянето или близкото до нея понятие за икономика на сътрудничеството <sup>(11)</sup>, кръговата икономика <sup>(12)</sup>, иновациите като двигател на нови модели на икономическа дейност <sup>(13)</sup> и икономиката за общото благо <sup>(14)</sup>. В тези становища се изтъква:

- потенциалът за устойчивост на тези нови модели и значението на по-добрия анализ на техните реални въздействия;
- необходимостта да се даде предимство на предприятията, които приемат реално териториални, кооперативни, екологични и социални модели.

4.2. **Тези становища предоставят предложения за действия, които да се предприемат от публичните власти, за да се подкрепи развитието на предприятията, приемащи нови и в същото време устойчиви модели на икономическа дейност. В списъка по-долу посочваме тези насоки за действия и ги обогатяваме с други идеи, които възникнаха по време на изслушванията, проведени във връзка с настоящото становище.**

4.2.1. Необходимо е първо да **се създаде постоянна структура, посветена на новите икономически модели** с потенциал за устойчивост, която да следи тяхното развитие и прилагането на препоръките, формулирани в настоящото становище. Тази структура трябва да включва институциите на ЕС, на първо място Комисията и ЕИСК, както и иновативни федерации на новаторските предприятия, на синдикалните организации, сдруженията и изследователите.

4.2.2. Второ, **става въпрос за това европейските публични власти да помагат за по-доброто разбиране и по-доброто проследяване на тези развития.**

4.2.2.1. В този смисъл Комисията би могла да увеличи своя принос за научните изследвания, по-специално за отговорните научни изследвания, за **да се разберат по-добре реалните социални и икономически въздействия от новите модели на икономическа дейност, които възникват, и пречките пред тяхното развитие.** Това ще даде възможност и за изясняване на неяснотите около редица понятия. Тези дейности би трябвало да се извършват заедно с всички заинтересовани страни в процеса на научните изследвания и иновациите, така че техният опит да се използва като основа.

4.2.2.2. Както на европейско равнище заедно с Евростат, така и в държавите членки и техните съответни статистически органи, е важно да **се разработят показатели и статистики, с които да се следи развитието на тези модели и да се повиши тяхната видимост.**

4.2.2.3. **За да се гарантира развитието на новите модели на икономическа дейност, зе изключително важно да се насърчава образованието и обучението на различните заинтересовани страни, за да се подобри познаването на тези модели и те да станат по-видими.** Днес новите устойчиви модели на икономическа дейност представляват само една малка част от европейската икономика. Те често се сблъскват с добре вкоренени мисловни схеми и механизми, както и с неразбиране на свързаните с тях предизвикателства. Ето защо би било полезно да се създадат обучения:

- **за създателите на публичните политики и техните администрации,** за да се изготвят покани за участие в търг, които стимулират предприятията да създават нови устойчиви модели на икономическа дейност;

<sup>(8)</sup> COM(2016) 356 final

<sup>(9)</sup> COM(2016) 288 final

<sup>(10)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 1.

<sup>(11)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 33, ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 36 и ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 1.

<sup>(12)</sup> ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 98 и ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 91.

<sup>(13)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 28.

<sup>(14)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 26.

- **за новаторските предприятия**, които карат инкубаторите да предлагат обучения по темата за устойчивостта, например относно повторното използване на стоките;
- **за всички предприятия и по-специално за МСП**, с цел повишаване на осведомеността за новаторските и устойчиви модели на икономическа дейност;
- **за работниците и служителите в развиващите се/трансформиращите се сектори**, за да им се помогне да придобият компетентностите, станали необходими поради новите модели на икономическа дейност и предизвикателствата на устойчивостта;
- **за гражданите и потребителите**, посредством програма за повишаване на осведомеността за новите модели на икономическа дейност и за техните продукти.

#### 4.2.3. Освен проследяване на по-доброто разбиране на тези модели е необходимо да се задействат и други лостове:

4.2.3.1. **Насърчаването на обмена на добри практики и опит между новаторите — както и с научноизследователските организации** — чрез мрежи и интернет платформи е необходима стъпка. Във връзка с някои от новите модели на икономическа дейност вече са стартирали частни инициативи. Комисията би трябвало да анализира как да ги подкрепи и допълни, без да ги изземва, и как да се присъедини към тях, с цел по-добро възприемане на тези иновации и обмен с новаторите. По отношение на някои други модели на икономическа дейност тези инициативи възникват трудно, по-специално поради липса на човешки и финансови ресурси. Комисията би трябвало да ги подкрепи по последователен начин и да се присъедини към тях.

4.2.3.2. Една от задачите на тези мрежи би трябвало да бъде **улесняването на достъпа на новаторите до европейските механизми за подкрепа, на които имат право**. Носители на новите устойчиви модели на икономическа дейност често са МСП, които се оплакват, че им е трудно да разбират сложността на процедурите на ЕС.

4.2.3.3. Комисията може да **подпомага достъпа до финансиране за новите устойчиви модели на икономическа дейност посредством покани за участие в търгове посветени на иновациите**. Тя би трябвало да се увери също, че правилата на обществените поръчки не представляват непропорционално препятствие за носителите на новите устойчиви модели на икономическа дейност, и да предвиди механизъм за дерогации, за да ги защити от конкуренция, с която те не могат да се справят. Освен това традиционните източници за финансиране на иновациите, частни и публични, познават слабо тези нови модели, не смеят да ги подкрепят и не изтъкват техните социални и екологични ползи. Европейската комисия трябва да анализира по-добре трудностите при достъпа до финансиране за новите устойчиви модели на икономическа дейност и да отправи препоръки за тяхното преодоляване. Тя би могла да разгледа също появата на алтернативни валути (виртуални, социални) и ролята, която те биха могли да изпълнят в подкрепа на тези модели.

4.2.3.4. **За да могат да се развият, новите модели на икономическа дейност се нуждаят от експериментирание**. В някои случаи — както в областта на мобилността или на промишлената екология — тези експерименти трябва да бъдат провеждани в партньорство с публичните власти. Комисията може да стимулира експериментирането на нови модели чрез фонд за финансиране на иновациите, предназначен за устойчивите модели и отворен за публично-частните партньорства. Комисията би трябвало да се увери по-специално, че тези експерименти се провеждат също в селските и в крайградските територии и не се отнасят само за големите градски центрове.

4.2.3.5. Обратната връзка трябва да даде възможност за установяване на **новите потребности от стандартизация, както и на стандартите и регламентите, които блокират появата на някои новаторски модели**. Последните трябва да бъдат съвместими с иновациите по образец на процедурите за одобряване на новите продукти и услуги в строителния сектор. Повечето предприятия в основата на новите модели на икономическа дейност са МСП, които не винаги имат средствата да се справят с работното натоварване в резултат от стандартите.

4.2.3.6. **Включването на новите модели в секторните политики на ЕС е също така важен инструмент за стимулиране на развитието им**. По същия начин новите платформи за обмен на вещи между частни лица и предприятията от икономиката на функционалността биха могли да бъдат разглеждани като участници в предотвратяването на отпадъците и подкрепяни в рамките на европейските политики в полза на една кръгова икономика. Тук не става въпрос да се стартират нови инициативи или секторни правила, а новите модели на икономическа дейност да се включат в рамките на новата промишлена стратегия<sup>(15)</sup> и съществуващите секторни политики.

4.2.3.7. **Накрая, Комисията трябва да продължи да отчита потенциалните отклонения на някои нови модели на икономическа дейност, по-специално по отношение на социалните въпроси, регулирането на труда и нелоялната данъчна конкуренция**. Що се отнася до икономиката на споделянето, Европейският съюз трябва да продължи усилията си за наблюдение и европейска хармонизация.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 479 final.

4.2.4. Като цяло новите устойчиви модели на икономическа дейност ще се развият само ако предприятията и предприемачите са убедени, че именно това ще бъде икономически разумно в ЕС през 2030 г. или 2050 г. Поради тази причина **устойчивостта трябва да се разглежда като междусекторна цел на ЕС. Политическата, фискалната и регулаторната рамка на ЕС трябва да има видимост, за да се ориентират дейностите на икономическите участници, на публичните органи и на гражданското общество.** С оглед на това в настоящото становище се препоръчва:

- **да се премахнат политическите прегради в тази област, като устойчивостта се разглежда като междусекторен критерий, който ще даде възможност за модернизиране на европейската икономика;** Европейските политики трябва да се приведат в съответствие с критериите за устойчивост, а последните трябва да се включат в законодателството. Всяка нова правна уредба би могла да бъде подложена на по-строг тест за устойчивост. На политическо равнище ЕС трябва да изготви силно послание, което да покаже неговата подкрепа за устойчиво развитие и да демонстрира неговото лидерство. Това трябва да се осъществи чрез изразяване на целите за устойчиво развитие в нова стратегия на Европа за периода до 2030 г., чрез приемане на кратка таблица с показатели за ефективност на ЕС и показатели отвъд БВП и включването им в рамките на европейския семестър;
- **външните социално-екологични ефекти да се включат в икономическата логика, като се насърчават по-специално държавите членки да включат по-ефективно екологосъобразното данъчно облагане<sup>(16)</sup> и да спрат антиекологичните субсидии.** Сигналят, който се отправя чрез цените на въглеродните емисии, трябва да бъде засилен на европейско равнище, по-специално чрез реформа на СТЕ или чрез допълнителни мерки на национално равнище за енергийния сектор, който генерира 60 % от емисиите на CO<sub>2</sub>. Това включване би дало възможност на устойчивите продукти и технологии — с които се цели ограничаване на подобни външни ефекти и чието производство поради това понякога е по-скъпо — да станат по-конкурентоспособни;
- **да се разработи регулаторна рамка, благоприятна за устойчивото потребление и производство** (станданти за екопроектиране, удължаване на трайността на стоките, енергийни етикети, цели за предотвратяване на отпадъците или за борба срещу замърсяването, свързано с мобилността и др.). Съществуващото днес законодателство относно екопроектирането например не е достатъчно широкообхватно<sup>(17)</sup>. Стандартите следва да бъдат съобразени с особеното положение на МСП („тест за МСП“).

4.2.4.1. **Накрая, да се преосмисли начинът на функциониране на финансовия сектор, за да се постигне устойчивост и ясно включване на екологичното и социалното измерение в избора на инвестициите и в понятието „риск“** в рамките на пруденциалните стандарти и стандартите за платежоспособност. Този процес вече е започнал при социално отговорните инвеститори и някои големи предприятия заедно с концепцията за „интегрирано мислене“ при вземане на стратегически и оперативни решения<sup>(18)</sup>. На практика този размисъл би могъл да доведе и до:

- намаляване на мисленето в краткосрочен план, например чрез по-интезивно включване на спестителите в придобиването на дългосрочни активи;
- подкрепа за въвеждането на решения и софтуер с отворен код във финансовия сектор за насърчаване на лоялна конкуренция;
- насърчаване на съобразяването с критериите FinTech и критериите за устойчивост;
- подобряване на докладването относно целите за устойчивост (подкрепа за екологичния рейтинг/екологично сертифициране) на предприятията и финансовите институции (вж. препоръките на TCFD по този въпрос);
- включване на критерии за устойчивост в фидуциарно задължение;
- извършване на тестове за устойчивост за бъдещите европейски финансови регламенти.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(16)</sup> ОВ С 226, 16.7.2014, стр. 1.

<sup>(17)</sup> Работен план за екопроектирането за периода 2016—2019 г.

<sup>(18)</sup> работа на експертна група на високо равнище относно устойчивото финансиране.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Данъчно облагане на икономиката на сътрудничеството — анализ на възможните данъчни политики в условията на растеж на икономиката на сътрудничеството“**

(проучвателно становище по искане на естонското председателство)

(2018/C 081/09)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Съдокладчик: **Krister ANDERSSON**

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Консултация                    | Проучвателно становище (по искане на естонското председателство), 17.3.2017 г. |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз                    |
| Компетентна секция             | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“              |
| Приемане от секцията           | 5.10.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.  |
| Пленарна сесия №               | 529  |
| Резултат от гласуването        | 168/0/1  |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |  |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че доколкото създава социална стойност в контекста на цифровата икономика, икономиката на сътрудничеството би могла да бъде нов повод за растеж и развитие на държавите — членки на ЕС, тъй като дава възможност да се мобилизират неизползвани ресурси и да се активизира инициативността на отделните граждани. ЕИСК прави ясно разграничение между икономиката на сътрудничеството, цифровата икономика и „икономиката на платформите“ заради различното значение и обхват на тяхното измерение, свързано с приобщаването и сътрудничеството.

1.2. При положение че новите информационни и комуникационни технологии насърчават и засилват разпространението на икономиката на сътрудничеството, подпомагано най-вече от цифровите платформи и широкото разпространение на смартфоните, ЕИСК счита, че е важно явлението икономика на сътрудничеството да бъде оценявано в неговата цялост, а не да се отъждествява напълно с цифровата икономика.

1.3. ЕИСК е на мнение, че ЕС не може да изпусне възможността, предлагана от икономиката на сътрудничеството, да въведе иновации в системата от връзки между институциите, предприятията, гражданите и пазарите. Въпреки това, предвид гъвкавостта и бързината, с които се развива този сектор, е необходимо системите за фискално регулиране и режимите за данъчно облагане да бъдат адаптирани по интелигентен и гъвкав начин към новия контекст на икономиката на сътрудничеството и в по-общ план на цифровата икономика.

1.4. ЕИСК не смята, че е необходим нов специфичен режим на данъчно облагане за предприятията от икономиката на сътрудничеството. Счита обаче, че трябва да се засилят сътрудничеството и координацията между държавите членки и различните участващи органи на държавите членки, така че публичните власти да могат да следват скоростта и динамиката на цифровата икономика и икономиката на сътрудничеството.

1.5. ЕИСК препоръчва системата за данъчно облагане на икономиката на сътрудничеството да зачита принципа на неутралност (т.е. тя не бива да се намесва в развитието на пазара), като посочва подходящи механизми за данъчно облагане, които поставят на равна нога различните видове предприятия, които оперират в рамките на икономиката на сътрудничеството или на традиционните форми.

1.6. ЕИСК призовава за бързо изграждане на еднородна и интегрирана европейска система, която да гарантира общи правила в различните държави членки по отношение на явлението цифрова икономика, като отчита естествената тенденция на цифровите мрежи да оперират в трансграничен контекст. Следователно би било пагубно във всяка държава членка да се развият различни форми на регламентиране; необходим е истински европейски подход.

1.7. ЕИСК призовава европейските власти да положат всички възможни усилия, за да създадат форми на международно сътрудничество извън Европа, които да имат за цел да установят базови правила за цифровата икономика, тъй като потенциалът на цифровите мрежи вече позволява дейностите по обслужването и обмена на стоки във всички точки на света да се управляват чрез цифрова платформа, която не сменя своето географско местоположение.

1.8. Освен това ЕИСК счита, че съществуващите правила и принципи следва да бъдат адаптирани съобразно новите ситуации, които са различни от тези в миналото отчасти поради възможностите, създадени от новите технологии, за да се осигури еднакво и пропорционално третиране на всички икономически оператори, извършващи определени дейности по традиционния начин или в рамките на цифровата икономика.

1.9. ЕИСК насърчава Комисията и държавите членки да работят заедно за приемането на обща правна рамка относно цифровата икономика, която да може да координира и да хармонизира данъчните правила, приложими за тези нови видове икономика.

1.10. Също и с оглед на опростяването на управлението на данъчния режим и най-вече на улесняването на прилагането на ДДС, ЕИСК счита, че експериментите с „една стабилна виртуална организация“ биха могли да се окажат плодотворни в контекста, в който се развиват цифровата икономика и икономиката на сътрудничеството и който става все по-трансграничен и все по-малко териториален.

1.11. Освен това ЕИСК счита, че е важно да се припомни, че освен подходящ данъчен режим е от значение и да се гарантират защитата и зачитането: i) на правата на потребителите, ii) на конфиденциалността и на правилата за обработване на лични данни; iii) на работниците и на доставчиците на услуги, участващи в новите модели на икономическа дейност и в дейностите на платформите за сътрудничество.

## 2. Въведение

2.1. Както е видно от някои данни, значението и темпът на растеж на икономиката на сътрудничеството се увеличават. За 2015 г. в Европейския съюз приходите, свързани с икономиката на сътрудничеството, се оценяват на около 28 милиарда евро (само година по-рано те възлизаха на едва половината от тази сума).

2.1.1. След 2015 г. значителните инвестиции на големите платформи допълнително стимулираха развитието на сектора: според предвижданията в бъдеще в ЕС икономиката на сътрудничеството може да достигне оборот, вариращ между 160 и 572 милиарда евро.

2.2. Както се вижда от цифрите, икономиката на сътрудничеството се разпространява във все повече сектори и притежава потенциала да генерира добавена стойност, да създава работни места на различни равнища и да осигурява ефективни услуги на конкурентни цени за европейските потребители.

2.3. Същевременно обаче секторът на икономиката на сътрудничеството поражда редица предизвикателства за европейския законодател, от когото се иска да гарантира принципите и правилата, предназначени да установят ясна и предвидима правна рамка<sup>(1)</sup>, без неговата регулаторна дейност да отслабва големия потенциал за иновации, който секторът е показал до момента.

2.4. Термините „икономика на сътрудничеството“ („collaborative economy“) и „икономика на споделянето“ („sharing economy“) често се използват като взаимозаменяеми: в изданието на Oxford Dictionary от 2015 г. сред неологизмите беше включен терминът „икономика на споделянето“ със следното определение: „икономическа система, при която активите или услугите се споделят между частни лица, било то безплатно или срещу заплащане, обикновено чрез интернет“.

2.5. В настоящото становище ще се използва терминът „икономика на сътрудничеството“, приет от Европейската комисия в нейното съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 2 юни 2016 г., озаглавено „Европейска програма за икономиката на сътрудничеството“.

2.6. По-специално „икономика на сътрудничеството“ се отнася за бизнес модели, при които за улеснение на дейностите се използват платформи за сътрудничество, с които се създава възможност за временното използване на стоки или услуги, които често се предоставят от частни лица.

<sup>(1)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 36, параграф 8.2.4.

2.6.1. В икономиката на сътрудничеството има три категории участници: i) доставчиците на услуги, които споделят активи, ресурси, време и/или умения — те може да бъдат частни лица или професионалисти в дадена област; ii) ползвателите на такива услуги; и iii) посредниците, които свързват посредством онлайн платформа („платформи за сътрудничество“) доставчиците на услуги и крайните ползватели. Обикновено при трансакциите в икономиката на сътрудничеството не се извършва смяна на собствеността, а трансакциите може да се осъществяват със стопанска или с нестопанска цел.

2.7. По-специално, икономиката на сътрудничеството чрез свързващи платформи и платформи за сътрудничество открива пътя за по-лесен и по-ефективен достъп до стоки и услуги в сравнение с преди, като улеснява посредничеството между търсенето от страна на потребителите и предлагането на стоки и услуги, които могат да бъдат предоставяни от професионалисти или непрофесионалисти.

2.8. Използването на ефективни технологии и платформите за връзка предизвика революция в различни сектори, като например превозите на къси и дълги разстояния, хотелиерството и управлението на отдаваните под наем къщи и помещения, тъй като позволява да се организират услуги за осъществяване на връзка между търсенето и предлагането, които се отличават с голяма ефективност и бързина.

2.8.1. В този контекст се утвърдиха някои големи оператори, които в по-голямата си част са установени извън Европейския съюз и представляват ясни примери за все по-голямото утвърждаване на икономиката на сътрудничеството. Тези примери показаха големия потенциал за растеж на този сектор, но също така и проблемите от правен характер, които той създава за законодателя по отношение на данъчното облагане и формите на регламентиране на трудовата дейност, социалното обслужване и осигуряването на работниците.

2.9. Освен тези сектори, в обхвата на икономиката на сътрудничеството попадат във все по-голяма степен и други области, например някои финансови услуги, услуги, свързани с личната хигиена, и услуги в областта на здравеопазването. През следващите години към тях ще се присъединят и други сектори, което ще отреди още по-значимо място на икономиката на сътрудничеството; затова е ясно, че провеждането на цялостен дебат относно регулаторните и данъчните аспекти на въпроса вече е не само полезно, но и необходимо.

### 3. Икономиката на сътрудничеството и новите бизнес модели

3.1. Разпространението на инструментите на информационните и комуникационните технологии и на т. нар. „интернет на нещата“ доведоха до утвърждаването на голям брой нови технологични предприятия. Днес възникват множество модели на предприятия в рамките на цифровата икономика и икономиката на сътрудничеството. Тези модели се отличават по своята структура и по размерите на предприятието, а също и по размерите на съответния пазар, по начина, по който се ползват технологиите, и по организационния модел. По отношение на данъчното третиране можем обаче да открием три големи групи:

- моделът на най-големите предприятия, които развиват различни функции на цифрова основа посредством интернет, като по-голямата част от приходите идват от продажбите и управлението на събраните данни и на рекламите (например Google);
- моделът на платформите за управление и посредничество между търсенето и предлагането, основащ се на осъществяването на връзка между ползватели и доставчици, които използват цифровите платформи като структури за връзка, при който трансакциите генерират доход както за самите платформи, така и за крайните доставчици на услуги (например Airbnb, Uber);
- моделът на платформите за обмен между равни, където на теория не съществуват парични икономически трансакции, но може да се осъществи равнопоставен обмен на стоки и услуги между ползватели и доставчици.

3.2. Що се отнася до модела на големите платформи на универсалните търсачки в интернет, платформата дава възможност за обработване на данни и създаване на добавена стойност, които след това могат да бъдат адаптирани към конкретното търсене от страна на потребителите и да бъдат продавани.

3.3. В тази връзка ЕИСК би искал да посочи специфичната стойност на данните, които дори се определят като „новата валута“<sup>(2)</sup>. Добавената стойност се облага с ДДС и се прилага принципът на облагане в държавата на местоназначение. Възможно е обаче да се окаже трудно да се определи размерът на създадената стойност на различните етапи и съответно да се разпределят данъчните задължения.

<sup>(2)</sup> За повече информация вж. статията на Световния икономически форум (World Economic Forum — WEF): <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>

3.4. Бързото развитие на новите бизнес модели изисква да се направи цялостна оценка на създаването на стойност и данъчните задължения.

3.5. Що се отнася до платформите, които се явяват посредници между търсенето и предлагането (Uber), един от важните предварителни въпроси е свързан с възможността за определяне на правила и изисквания за достъп до пазара, приложими към цифровите платформи, действащи в сектора на икономиката на сътрудничеството, и преди всичко към доставчиците на услуги, използващи тези платформи.

3.5.1. Изискванията за достъп до пазара може да включват необходимостта от официално разрешително за стопанска дейност, лиценз или задължения за минимално качество (напр. размер на помещението или вид на превозното средство, изисквания за застраховка или депозит и др.). Генерираните приходи често се определят и разпределят на физическо лице или на стопански субект, който подлежи на облагане с корпоративен данък върху печалбата.

3.6. Съгласно Директивата за услугите изискванията за достъп до пазара, определени в различните държави членки, трябва да бъдат обосновани и пропорционални, да отчитат спецификата на бизнес модела и съответните иновативни услуги, без да отдават предпочитание на един бизнес модел или модел за управление на услуги пред останалите (принцип на неутралност).

3.7. ЕИСК е съгласен с коментара на Комисията в нейния годишен обзор на растежа за 2016 г., че по-гъвкавото регулиране на пазарите на услуги, включително тези от икономиката на сътрудничеството, би довело до по-висока производителност, като улесни навлизането на пазара на нови участници, намали цените на услугите и гарантира по-голям избор за потребителите.

3.8. Поради това се надяваме, че изискванията за достъп до пазара, прилагани за икономиката на сътрудничеството, както и в случаите, когато такива изисквания съществуват в различните национални правни системи, ще бъдат в съответствие с Директивата за услугите и ще гарантират: i) равнопоставени условия на конкуренция между различните икономически оператори в секторите, където съществуват съвместно традиционни оператори и оператори от икономиката на сътрудничеството; ii) ясни и прости регулаторни изисквания, които насърчават потенциала за иновации и възможностите, които икономиката на сътрудничеството може да предложи на все повече хора.

#### 4. Институционална рамка

4.1. Тъй като се състои от онлайн услуги, предоставяни от цифрови платформи, секторът на икономиката на сътрудничеството поне отчасти надхвърля рамките на концепцията за териториалност, с която се характеризира традиционната стопанска дейност. Поради това е важно да бъде разработена подходяща и ясна регулаторна рамка и за икономиката на сътрудничеството, която да отразява общата цел на Европейската комисия за облагане на печалбите на мястото на тяхното реализиране.

4.2. ЕИСК отбелязва, че за правната сигурност биха допринесли правила, според които дружествата, предлагащи и популяризиращи услуги, свързани с икономиката на сътрудничеството, ще се разглеждат като данъчно обвързани (т.нар. tax nexus) в Европа. Във връзка с това, що се отнася до специфичните характеристики на цифровите предприятия, се обсъждат възможностите за намиране на нова формула за виртуално установяване на предприятията, която се определя като „стабилна виртуална организация“. Става въпрос за интересна формулировка, с която се избягват проблемите, свързани с определянето на мястото, считано за седалище на дейностите, която обаче изисква задълбочено обсъждане и подходящо проучване през следващите години. Това би дало възможност за определяне на място в ЕС, което ще бъде седалище за дейностите, извършвани в рамките на цифровия пазар, като се гарантира, че икономическата стойност на трансакциите ще се облага в Европа и, в по-общ план, на мястото, където се създава стойността.

4.3. Икономиката на сътрудничеството би могла да улесни донякъде работата на националните данъчни органи благодарение на цифровизацията на плащанията, извършвани чрез платформите за сътрудничество, и пълната проследяемост на тези плащания. Схемата на системите за плащания може да улесни изпълнението на данъчните задължения на операторите в този сектор, както е например в Естония, където процедурата за деклариране на доходите за водачите и някои доставчици на услуги е опростена в сътрудничество с цифровите платформи.

4.4. Като цяло ЕИСК се надява, че обменът на точна и проследима информация между данъчните органи, операторите и платформите за сътрудничество ще спомогне за намаляване на административната тежест във връзка с плащането на данъци в сектора на икономиката на сътрудничеството, както и на тежестта за правоприлагане върху финансовите органи, а технологичната среда, в която се осъществяват трансакциите, ще направи сътрудничеството по-опростено и по-сигурно.



## 5. Данъчно облагане на икономиката на сътрудничеството

5.1. По отношение на данъчното облагане на икономиката на сътрудничеството е от полза да се отбележи, че в своя доклад от 28 май 2014 г. създадената от Европейската комисия експертна група по въпросите на данъчното облагане стигна до заключението, че не би трябвало да има специални режими за облагане на цифровата икономика и цифровите предприятия, но счита за уместно действащите нормативи и данъчни модели да се адаптират към новия контекст, като се използва голямата проследяемост на трансакциите, извършвани на платформите на икономиката на сътрудничеството, с цел управление на данъчната дисциплина.

5.2. На практика новите модели на икономическа дейност изискват специално внимание от страна на Европейската комисия и на националните данъчни власти, по-специално когато платформите са установени извън ЕС, за да се постигне равнопоставеност и пропорционално разпределяне на данъчната тежест върху произведената икономическа стойност между различните участници: доставчиците, бенефициерите и платформите посредници.

5.3. ЕИСК счита, че при адаптирането на общите правила и принципи, които уреждат данъчните въпроси в сектора на икономиката на сътрудничеството, трябва да бъде възприет разумен и пропорционален подход. При този подход следва да бъдат осигурени ясни и предсказуеми правила за операторите в сектора, така че да не се пораждат прекомерно високи разходи за привеждане в съответствие, които биха могли да застрашат растежа на този сектор, който се разви неотдавна и притежава перспективи за бъдещето, които са големи, но все още не са напълно предвидими или измерими.

5.4. Една евентуална бъдеща европейска инициатива в областта на данъчното облагане на бизнес моделите на цифровата икономика би трябвало да отчита различните инициативи, насочени срещу избягването на данъци, които Европейската комисия поде през последните години в данъчната област, за да се гарантира, че всички регулаторни стъпки са тясно координирани като част от една свързана и последователна рамка.

5.5. Необходимо е адаптирана инициатива за данъчно облагане на цифровата икономика, за да се укрепи европейският вътрешен пазар и да се повиши неговият растеж, тъй като този сектор вече съставлява значителна част от европейската икономика и ще играе дори още по-важна роля през следващите години.

5.5.1. В това отношение членове 113 и 115 от Договора предлагат солидно правно основание за изготвянето на правила както за прякото, така и за косвеното данъчно облагане на икономиката на сътрудничеството, насочени към консолидиране на вътрешния пазар и подобряване на начина, по който той функционира.

5.6. Някои държави членки решиха да предприемат действия относно данъчното облагане на сектора на цифровата икономика чрез ново, обвързващо законодателство, докато други приеха насоки за операторите в сектора. Както беше посочено по-горе, все пак е необходима инициатива във връзка с данъчното облагане на цифровата икономика на европейско равнище.

5.7. ЕИСК призовава за осъществяването на законодателна намеса на европейско равнище в областта на данъчното облагане на цифровата икономика, която да предвижда адекватно координиране и участие на държавите членки с цел укрепване на вътрешния пазар и пълноценно използване на възможностите, произтичащи от цифровата икономика.

5.8. Доставчиците на услуги от икономиката на сътрудничеството със сигурност имат данъчни задължения, но се срещат определени трудности при определянето на данъчнозадължените лица, включително и поради факта, че последните могат да извършват своята дейност като професия (например да предлагат определена услуга през цялото време) или от време на време (като начин за получаване на доход, който обаче не се превръща в професия). Освен посочената трудност при определянето на данъчнозадължените лица, често сложна задача е и точното изчисляване на облагаемия доход.

5.9. Във връзка с това ЕИСК приветства определянето на минимални прагове на доходите, с които да се определя дали упражняването на дадена дейност трябва да се счита за професия или не, като се наляга, че определянето на тези прагове е подкрепено от данни или аргументи, които обосновават този избор.

5.10. По отношение на новите модели на икономическа дейност е необходимо да се осъществява координация в рамките на целия ЕС, за да се предотвратят двойното данъчно облагане и данъчните злоупотреби. Добрите практики при моделите за данъчно облагане, по-специално за предприятията, които управляват и осъществяват дейностите за посредничество между търсенето и предлагането посредством платформи посредници, би трябвало да бъдат въведени и приложени в държавите членки. Европейската комисия трябва да осигури координацията между правилата, като формулира с директива някои общи и споделени правила.

5.1.1. Същевременно ЕИСК настоятелно призовава националните финансови администрации да публикуват насоки, за да осигурят ясни указания за доставчиците на услуги, които извършват дейност в рамките на икономиката на сътрудничеството. Тъй като доставчиците на услуги често са частни лица, на практика е необходимо да бъде предоставена информация относно данъчните задължения, тъй като те често не знаят дали за тях възниква данъчно задължение.

5.1.2. ЕИСК призовава европейските и националните правила да предвиждат механизми за насърчаване на сътрудничеството между операторите в икономиката на сътрудничеството и данъчните власти. Благодарение на широкото използване на сигурни и проследяеми данни това сътрудничество би могло да насърчи опростяването и данъчната прозрачност, така че да се даде възможност, при някои дейности, цифровите платформи да се превърнат в „заместители на прякото заплащане на данъка“ в сътрудничество с данъчните власти.

5.1.2.1. В това отношение ЕИСК подчертава, че трябва да се обърне специално внимание на сигурността в областта на данъчното облагане предвид бързото развитие и растеж на новите бизнес модели, което засилва опасенията във връзка с несигурността по данъчните въпроси и въздействието на тази несигурност върху трансграничната търговия и инвестиции, особено в контекста на международното данъчно облагане <sup>(3)</sup>.

5.1.3. ЕИСК посочва, че икономиката на сътрудничеството би могла евентуално да доведе до разширяване на националната данъчна основа чрез осигуряването на работни места и нови ресурси в икономиката. С оглед на оползотворяването на тази нова основа компетентните национални органи следва да разработят по-ефективни системи за обмен на информация в рамките на съответните органи. Тези данни в съчетание с новите технологични възможности биха могли да създадат по-голяма данъчна сигурност с по-ниски разходи както за доставчиците на услуги, така и за данъчните власти. Тъй като цифровата платформа, доставчикът на услуги и клиентът могат да се намират в различни държави членки, въпросът би трябвало да бъде проучен допълнително на равнище ЕС, за да се обърне подобаващо внимание на защитата на трансграничните данни.

## 6. ДДС

6.1. Що се отнася до дейностите в икономиката на сътрудничеството и дали те подлежат на облагане с ДДС, трябва преди всичко да се направи разграничение между дейностите, извършвани от различните нови бизнес модели, например пряко от платформите за сътрудничество и от отделните доставчици на услуги, регистрирани на тези платформи, и моделите, които използват платформите и развиват други дейности, например продажба на място или данни за потребителите с цел поместване на реклами.

6.2. Що се отнася до втория случай, дружествата вече се облагат с корпоративен данък. Те събират информация за ползвателите — всеки път, когато някой ползвател започне търсене, предприятията събират информация, която после могат да продадат на подателите на реклами и други заинтересовани страни, и ако бъде създадена стойност, би трябвало обменът на данни да се обложи с ДДС (събиране и продажба на информация).

6.3. Що се отнася до моделите, които осъществяват връзка между търсенето и предлагането, може да се счита, че те създават „добавена стойност“ чрез предоставянето на услуга и осигуряването на възможност за трансакция/обмен между клиентите и водачите; поради това те следва да бъдат облагани с ДДС.

6.4. По принцип за целите на ДДС трябва да се прави разграничение между различните случаи във връзка с методите на плащане за предоставените услуги в икономиката на сътрудничеството: i) случаи, в които услугите се предоставят срещу заплащане на определена сума; ii) случаи, в които възнаграждението за услугата е под формата не на парични средства, а на друга услуга или непарично възнаграждение; и iii) случаи, в които услугата се предоставя без възнаграждение в замяна.

6.5. Правилата за ДДС, приложими към случаите по подточка i) по-горе, може да бъдат извлечени от правилата и принципите на съществуващото законодателство, определени от Съда на ЕС, докато случаите по подточка ii) може да не попадат в приложното поле на съществуващите понастоящем правила за ДДС.

6.5.1. Що се отнася до практическите обстоятелства, които евентуално попадат в обхвата на подточка ii), ЕИСК призовава да бъде внимателно разгледан въпросът дали дейностите на платформите за сътрудничество подлежат на облагане с ДДС. Наистина понастоящем правната рамка в тази област е неясна, особено по отношение на услугите, за които, както беше споменато по-горе, не се изисква заплащане на определена сума, но данните за потребителите и за техните предпочитания и навици се използват за търговски цели.

<sup>(3)</sup> За повече информация вж. IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers Tax Certainty („Доклад на МВФ/ОИСР за финансовите министри на G-20 относно сигурността в областта на данъчното облагане“).

6.6. Според ЕИСК е важно Комисията да разгледа и да регламентира въпроса за ДДС в икономиката на сътрудничеството като част от своя план за действие, евентуално чрез прилагане на опростени правила и принципи под определени прагове за оборота — както това вече е направено в някои държави — с цел ограничаване на разходите за приважване в съответствие, особено за МСП и инцидентните доставчици на услуги.

6.7. Европейската комисия и националните фискални органи следва да насърчават сътрудничеството и координацията при прилагането на правилата за ДДС за сектора на икономиката на сътрудничеството.

## 7. Заключителни бележки

7.1. ЕИСК подкрепя становището на Европейския парламент относно Европейската програма за икономиката на сътрудничеството, в което ЕП отбелязва, че „европейските предприемачи показват силна тенденция към създаване на платформи за споделяне за социални цели, и отчита все по-големия интерес към икономиката на споделянето, основаваща се на кооперативни бизнес модели“<sup>(4)</sup>.

7.2. Характерните особености на икономиката на сътрудничеството, нейният потенциал за иновации и необходимостта от адаптиране на данъчните правила към експоненциалното развитие на този сектор са аргументи в полза на участието на организираното гражданско общество в насърчаваните от Европейската комисия консултации и анализи, които целят да съберат заинтересованите страни в сектора, представители на институциите на ЕС и на националните финансови администрации, а също и представители на академичните среди, за да започне обща дискусия по темите, свързани с данъчното облагане на икономиката на сътрудничеството.

7.3. ЕИСК призовава Европейската комисия да предложи допълнителни препоръки за по-добър обмен на информация между националните данъчни органи и за равно данъчно третиране на доставчиците на услуги. Комитетът счита, че ще е необходимо последващо становище, за да се оценят допълнително изискванията в областта на данъчната политика, както и въздействието и резултатите от данъчното облагане на цифровата икономика.

7.4. Що се отнася до правата на работниците и потребителите, които участват в икономиката на сътрудничеството, ЕИСК припомня становището си относно „Икономика на споделянето и саморегулиране“<sup>(5)</sup>. Въпреки това в тази връзка е важно да се припомни, че въздействието на икономиката на сътрудничеството върху пазара на труда е толкова силно, че изисква да се обърне специално внимание на защитата на работниците, по-специално що се отнася до вноските за социална защита и здравно осигуряване и за системата за социално подпомагане.

7.4.1. В това отношение ЕИСК отново подчертава необходимостта да се обърне внимание на въздействието на икономиката на сътрудничеството върху пазара на труда и посочва, че пълната защита на работниците и доставчиците на услуги е цел, която законодателите на равнище ЕС и национално равнище никога не трябва да забравят.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> Доклад относно Европейска програма за икономика на споделянето (2017/2003(INI), 11 май 2017 г.

<sup>(5)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 36, параграф 8.2.4.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Земеползване за устойчиво производство на храни и екосистемни услуги“****(проучвателно становище по искане на естонското председателство)**

(2018/C 081/10)

Докладчик: **Roomet SÕRMUS**

|   |  |
|---|--|
| Консултация   | Писмо от министър-председателя на Република Естония от 17 март 2017 г. |
| Правно основание  | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз            |
| Дата на решението на Бюрото                               | 28 март 2017 г.  |
| Компетентна секция  | „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“                 |
| Приемане от секцията                                      | 3 октомври 2017 г.   |
| Дата на приемането на пленарна сесия                      | 18 октомври 2017 г.  |
| Пленарна сесия №  | 529  |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 126/0/2  |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. От жизненоважно значение за устойчивото използване и опазване на земеделските почви би била една обща референтна рамка на ЕС с цел проследяване на напредъка при събирането и използването на данните. Тя би могла да допринесе и за определянето на дефиниция за добро състояние на почвите, уеднаквена терминология и хармонизирани критерии за наблюдение, както и за определянето на приоритетите и различните мерки на политиката за постигането на добро състояние на почвите.

1.2. Във всички държави членки загубата на земеделски площи поради деградацията на почвите, изоставянето на земи, изменението на климата и урбанизацията представлява сериозен проблем. Затова ЕИСК предлага да се актуализира съществуващата рамка на ЕС с цел опазване на земеделските площи на държавите членки, което е от полза за производството на храни и предоставянето на други екосистемни услуги и да се запази тяхното плодородие, като същевременно се подобрят мониторингът и предоставянето на надеждна информация.

1.3. В качеството си на собственици и ползватели на земеделските земи, земеделските стопани имат специална роля за предоставянето на екосистемни услуги, която трябва да бъде призната и подпомагана. Почвата предоставя най-важните екосистемни услуги. Почвите са основата за по-голямата част от световното производство на храни и са необходими за производството на биомаса. Почвата може да съхранява въглерод и така да допринесе за смекчаване на последиците от изменението на климата.

1.4. Модернизирането на общата селскостопанска политика (ОСП) би трябвало, наред с другото, да продължи да бъде насочено и към опазването на здравето и плодородието на земеделските земи и почвите, което е от съществено значение за запазването и по-нататъшното повишаване на производителността и устойчивостта на селскостопанския сектор.

1.5. В съответствие със споразуменията за климата би трябвало да бъдат насърчавани съществуващите и новите инициативи за постигане на баланс във въглеродния цикъл на почвите по начин, който не излага на риск производството на храни. За да се увеличи съдържанието на въглерод в почвата, ЕИСК предлага принципите на устойчиво управление на почвите да бъдат включени в мерките на политиката на ЕС. Наред с другото, би трябвало да се подкрепи производството на биомаса чрез подобряване на достъпа до вода и други фактори, които влияят на почвите (структурата и аерацията на почвите,

наличието на хранителни вещества, стойността на рН, биологичната активност на почвите), много внимателна обработка на почвите, пасишно животновъдство и устойчиво управление на пасищата, интегрирано селскостопанско производство с използването на изпитани методи от екологосъобразното и традиционното земеделие, ротация на културите, отглеждане на бобови култури, оползотворяване на органичните отпадъци, компостиране и създаване на зимна растителна покривка за полетата. Богатите на въглерод почви и пасища трябва да бъдат управлявани по устойчив начин, за да се насърчи задържането на въглерод в почвата и растенията.

1.6. Държавите членки би трябвало да бъдат насърчени и мотивирани да предприемат подходящи мерки за опазване на почвите и в рамките на втория стълб на ОСП.

1.7. Трябва да се подкрепят допълнителни инвестиции в благоприятни за околната среда и климата технологии и системи за мелиорация с оглед на устойчивото използване на земята и почвите.

1.8. Следва да се насърчава селското стопанство, основано на знанието (т.е. прецизното земеделие и агроекологичните подходи). Потенциалът на едно екологосъобразно, щадящо почвите прецизно земеделие с ефективно използване на ресурсите може да се реализира чрез интегриране на данните за почвите, торовете, защитата на растенията, метеорологичните данни и данните за добивите, което изисква по-добър достъп до данните в националните бази данни, по-голяма мобилност и възможност за по-лесно ползване, при зачитане на принципа, че земеделските стопани запазват собствеността върху генерираните данни. Предпоставка за това е достъпът до интернет, както и използването на информационните и комуникационните технологии от страна на земеделските производители.

1.9. Данните за почвите би трябвало да се използват в по-голяма степен при формулирането на политиката и вземането на решения за земеползването. Същевременно трябва да се подобрят качеството и наличността на данните за почвите, по-специално в областите, в които до момента не са извършвани достатъчно изследвания. Трябва да се договори хармонизирано наблюдение на почвите на равнището на ЕС.

1.10. Осведомеността за значението на почвите трябва да бъде повишена на всички равнища на образователната система посредством използването на съвременни педагогически средства и темата за почвите трябва да залегне в учебните планове на различните образователни равнища.

1.11. Мерките за повишаване на информираността на земеделските стопани по въпросите, свързани с почвите и добрите селскостопански практики, също играят важна роля. За тази цел от особено значение са консултантските услуги.

## 2. Въведение

2.1. Настоящото становище на ЕИСК се изготвя по искане на естонското председателство и има за цел да подчертае решаващото значение на устойчивото използване на земята <sup>(1)</sup> и почвите <sup>(2)</sup> за производството на храни и предоставянето на екосистемни услуги.

2.2. По искане на естонското председателство Комитетът ще проучи начина, по който въпросът за земеделската земя се третира в различните области на политиката на ЕС. Той също така ще разгледа въпроса какво могат да направят лицата, отговорни за създаването на политиките, и предприятията в ЕС, за да насърчат устойчивото и ефективното използване на почвите — ресурс, който е от жизненоважно значение за производството на храни и за предоставянето на екосистемни услуги.

2.3. Понастоящем на равнището на ЕС съществуват множество разпоредби за опазването на почвите. Въпреки че различните политики на ЕС допринасят за опазването и устойчивото управление на земеделската земя, в повечето случаи опазването на почвите не представлява тяхна основна цел. Според ЕИСК сега е подходящият момент за започване на дебата за това как биха могли да се координират по-добре различните мерки на равнището на ЕС.

<sup>(1)</sup> „Земята“ може да бъде определена като тази част от земната повърхност, която не е покрита с вода.

<sup>(2)</sup> Почвата може да бъде определена като най-горният пласт на земната кора, който се състои от минерални частици, органични вещества, вода, въздух и живи организми. Почвата осигурява връзката между земята, въздуха и водата и е местообитание за по-голямата част от биосферата. [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].

2.4. Както ЕС, така и държавите членки трябва да използват Целите за устойчиво развитие на ООН за периода до 2030 г. <sup>(3)</sup> като основа за своя процес на създаване на политики. Тези цели включват насърчаване на екосистемите, борба с опустиняването, спиране и обръщане на процеса на влошаване на качеството и на деградация на почвите, устойчиво управление на природните ресурси и използването им по ефективен начин и включване на мерките, свързани с изменението на климата, в националните политики, стратегии и планове. Опазването на земеделската земя, както и устойчивото използване на почвите, които са ограничен и по принцип невъзобновяем ресурс, представляват предпоставка за постигането на устойчиво селско стопанство и производство на храни.

2.5. Освен това бяха стартирани редица инициативи <sup>(4)</sup> за насърчаване на устойчивото управление на почвите и за повишаване на осведомеността за важната роля на обработваемата земя за продоволствената сигурност и смекчаването на последиците от изменението на климата.

2.6. ЕИСК също така обръща внимание на концепцията за ограниченията на нашата планета, която би могла да се използва за установяване на екологичните ограничения, които хората не бива да надхвърлят, ако желаят да не нанасят вреди на околната среда. Той отбелязва, че вече са надхвърлени три от деветте прага (изменение на климата, загуба на биологично разнообразие, азотен цикъл) <sup>(5)</sup>. Същевременно Комитетът е наясно, че глобалното продоволствено обезпечаване е предизвикателство, което Европа трябва да приеме сериозно в рамките на глобалната си отговорност.

### 3. Основни проблеми във връзка с използването на земята и почвите, що се отнася до земеделското производство

3.1. Търсенето на храна в световен мащаб ще се увеличи през следващите десетилетия. Поради това земеделските площи в някои региони на света неизбежно ще се обработват още по-интензивно, което може да има отрицателни последици за почвите и околната среда в по-широк смисъл, ако използването на почвите не се извършва от гледната точка на екологията. За осигуряването на достатъчни доставки на храни е необходимо да се поддържа производителността на наличните земеделски земи и да се запази плодородието на почвите в биологичен, химичен и физичен план.

3.2. В становището на ЕИСК относно „По-устойчиви продоволствени системи“ <sup>(6)</sup> се описват последствията от неподходящите селскостопански практики при производството на храни: загуба на биологично разнообразие, деградация на почвите, замърсяване на водите и въздуха и емисии на парникови газове. Затова трябва да се осигури ефективното и устойчиво използване на тези ресурси, за да се гарантират доставките на храни. Това трябва да се превърне и в част от всеобхватна продоволствена политика, както се посочва в становището на ЕИСК относно „Приносът на гражданското общество за разработването на всеобхватна продоволствена политика в ЕС“ (в процес на изготвяне).

3.3. Изменението на климата има последствия и за наличността на основните природни ресурси — водите и почвите. Въпреки че бяха предприети редица мерки срещу изменението на климата, според данните за горния почвен слой съдържанието на въглерод в почвата намалява от година на година. Допълнителни данни от по-дълбоките слоеве биха дали обаче по-реална представа за тенденциите.

3.4. В своя доклад, озаглавен „Околната среда в Европа: състояние и перспективи 2015 г.“ <sup>(7)</sup>, Европейската агенция за околна среда предупреждава, че екосистемните услуги от почвите — включително производството на храни, опазването на биологичното разнообразие и съхраняването на въглерода, водата и хранителните вещества в почвата — са изложени на все по-голяма опасност. В зависимост от региона, основните проблеми, посочени в доклада, са ерозията на почвата, загубата на органични вещества в почвата, замърсяването и запечатването на почвата, както и урбанизацията, запустяването на земята и последиците от все по-интензифицираното земеделско производство за естествените и полуестествените местообитания. Сред другите широко признати заплахи за почвите е и загубата на плодородието на почвата.

<sup>(3)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

<sup>(4)</sup> Сред тези инициативи са например Международното десетилетие на почвите (International Decade of Soils), Глобалното партньорство в областта на почвите на Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО), френската инициатива „4 на хиляда: Почви за продоволствена сигурност и климат“ (4 %: Soils for Food Security and Climate Protection), Европейската гражданска инициатива People4Soil и др.

<sup>(5)</sup> J. Rockström и колектив, 2009 г., „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society (Ограниченията на планетата: сигурно пространство за човечеството, околната среда и обществото)“, т. 14, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>.

<sup>(6)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 64.

<sup>(7)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer>.

#### 4. Проблеми във връзка със земеделската земя в различните области на политиката на ЕС

4.1. В доклад, изготвен за Европейската комисия, бяха анализирани мерките за опазване на почвите на 28-те държави — членки на ЕС <sup>(8)</sup>. В анализа бяха установени 35 мерки на ЕС и 671 национални мерки на политиката за опазване на почвите. Мерките на ЕС включват стратегически документи, директиви, регламенти и различни придружаващи мерки. Три четвърти от националните мерки представляват предимно задължителни правила.

4.2. Разнообразието от мерки в държавите членки дава възможност за предприемане на някои действия по отношение на комплексната проблематика, свързана с опазването на почвите, и едновременно с това, за подобряване на координацията. Законодателството на ЕС предлага редица ценни и строги правила относно опазването на почвите, но системата има известни слабости. Националните политики не са достатъчни за запълване на пропуските в законодателството на ЕС за опазване на почвите, а правилата се различават значително в отделните държави.

4.3. В Седмата програма за действие за околната среда на ЕС, която е в сила от началото на 2014 г., деградацията на почвите се признава като сериозен проблем и се определя целта през 2020 г. ЕС да постигне устойчиво управление и адекватно опазване на почвите, както и да отбележи напредък по отношение на рехабилитацията на замърсената земя. ЕС и неговите държави членки също така поеха ангажимент да засилят мерките срещу ерозията на почвата и за повишаване на органичните вещества в почвата.

4.4. Като свързани с опазването на почвите и като сравнително ефективни може да се разглеждат, наред с другото, следните мерки на ЕС: Директивата относно емисиите от промишлеността (ДЕП), Директивата относно екологичната отговорност и правилата за опазване на водите (Рамковата директива за водите (РДВ), Директивата за нитратите, системата за кръстосано спазване по ОСП, както и правилата относно доброто земеделско и екологично състояние. С оглед на подобряването на състоянието на почвите, прилагането на тези мерки би било по-ефикасно, ако се отчетат по гъвкав начин местните условия и мерките се координират по-добре.

4.5. Въпросите за опазването на почвите биха могли да бъдат разрешени и чрез използване на различните форми на финансова подкрепа, предоставяна чрез Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие, програма Life + и програма „Хоризонт 2020“.

4.6. Директните плащания по първия стълб на ОСП, които обхващат около 90 % от използваната земеделска земя в ЕС, представляват важен икономически стимул за решенията на земеделските стопани относно използването и управлението на земята. Директните плащания са тясно обвързани с поддържането на земеделската земя в добро земеделско и екологично състояние, както и със спазването на изискванията за кръстосано спазване и екологизиране съгласно основните регламенти на ОСП. В тази област държавите членки разполагат с известна свобода на преценка. 30 % от директните плащания са предмет на екологични изисквания, които са насочени към подобряване на качеството на почвите, опазване на биологичното разнообразие и насърчаване на фиксирането на въглеродния диоксид <sup>(9)</sup>. Важно е да се гарантира, че ползите от екологизирането няма да бъдат неутрализирани от излишна бюрокрация при изпълнението на мярката.

4.7. Програмите за развитие на селските райони предоставят на държавите членки възможности в рамките на втория стълб на ОСП да прилагат мерките на ЕС за защита на почвите, които са съобразени с местните особености във всяка държава членка.

4.8. Редица планирани законодателни инициативи (например пакета от документи за климата и енергетиката, Регламента за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС), Регламента за разпределяне на усилията и т.н.) също биха могли да включват предложения за опазване на почвите, смекчаване на изменението на климата и адаптиране към последиците от него.

4.9. Модернизацията на регламента на ЕС за торовете, обсъждана във връзка с пакета от мерки за кръговата икономика, която ще гарантира, че органичните торове и торовете, основани на отпадъци, ще могат да се използват по-свободно, също е тясно свързана с въпросите за опазването на почвите. Рециклираните материали, които ще бъдат използвани като продукти за подобряване на почвата или като торове, обаче не трябва да съдържат опасни вещества (ксенобиотици). Въпреки че в

<sup>(8)</sup> Актуализиран списък и оценка на инструментите на политиката за опазване на почвите в държавите — членки на ЕС (Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States), <http://ecologic.eu/14567>.

<sup>(9)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening\\_bg](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_bg).

предложението на Комисията се определят пределно допустими стойности на концентрациите на вредни вещества в минералните и органичните торове, все още съществува необходимост от нови, чисти технологични решения за производство на торове и подобрители на почвите, които да са безопасни за използването на почвите и да не засягат първичната производителност. В своето становище ЕИСК приветства инициативата на Комисията, като посочва, че плодородието и опазването на почвите са ключови цели за преразглеждането на регламента <sup>(10)</sup>.

#### **5. Предложения за насърчаване на устойчивото използване на почвите като съществен ресурс за производството на храни и предоставянето на екосистемни услуги в Европейския съюз**

5.1. От жизненоважно значение за устойчивото използване и опазване на земеделските почви би била една обща европейска референтна рамка с цел проследяване на напредъка при събирането и използването на данните. Тя би могла да допринесе и за уеднаквяване на терминологията, дефиниране на добро състояние на почвите, както и за определянето на приоритетите и критериите за наблюдение, като се отчитат различните почвено-климатични условия и различните политически мерки за постигането на добро състояние на почвите. Това е предпоставка за подходяща оценка на почвените условия и предприемане на необходимите мерки.

5.2. Във всички държави членки загубата на земеделски площи поради деградацията на почвите, изоставянето на земи, изменението на климата и урбанизацията представлява сериозен проблем. Все повече земеделски площи изчезват, а изкуствената повърхност нараства. В периода от 2006 г. до 2012 г. годишното усвояване на земя в европейските държави беше приблизително 107 000 ха/годишно. Видовете земя, които най-често се усвояват за изкуствено развитие, са обработваемите земи, следвани от пасищата и смесените земеделски площи <sup>(11)</sup>. Затова ЕИСК предлага да се актуализира съществуващата рамка на ЕС с цел опазване на земеделските площи на държавите членки, което е от полза за производството на храни и предоставянето на други екосистемни услуги и запазването на тяхното плодородие. За тази цел следва да се създадат повече технически възможности с цел по-добро наблюдение и предоставяне на надеждна информация.

#### *Общата селскостопанска политика на Европейския съюз*

5.3. С оглед на модернизиранието на ОСП, през предстоящия финансов програмен период би трябвало да се гарантира ефективно и устойчиво управление на земеделските земи. Целта би трябвало да бъде, наред с другото, по-нататъшно опазване на здравето и плодородието на земеделските земи и почвите, което е от съществено значение за запазването и по-нататъшното повишаване на производителността и устойчивостта на селскостопанския сектор.

5.4. В рамките на мерките за екологизиране на първия стълб на ОСП би трябвало да се намерят по-добри решения за подобряване на състоянието на почвите. На първо място следва да се насърчава ротацията на културите, като се използват бобови или тревни видове. Дискусиите относно ефективността на екологизирането са насочени на първо място към аспекти, свързани с биологичното разнообразие, но следва да се придаде по-голямо значение отколкото досега на положителното въздействие на отглеждането на бобови култури за плодородието на почвите <sup>(12)</sup>.

5.5. Селското стопанство не се ограничава само до производството на висококачествени храни. То отговаря и за биологичното разнообразие и открития ландшафт. То играе важна роля и за адаптиране към изменението на климата и смекчаване на последиците от него. Предоставянето на обществени блага се гарантира преди всичко посредством мерки за устойчиво управление на природните ресурси, което носи допълнителни ползи и дава възможност за справяне с въздействието на селското стопанство върху почвите, водите и биологичното разнообразие.

5.6. В рамките на втория стълб на ОСП държавите членки би трябвало да бъдат насърчени да приемат мерки за опазване на почвите, които биха им позволили максимална гъвкавост да вземат предвид местните обстоятелства, различните условия (включително видовете почви) и конкретните проблеми.

5.7. ЕИСК призовава Европейската комисия да отчита в по-голяма степен отколкото досега конкретните предложения на държавите членки за подобряване на качеството на почвите и устойчивото им използване (например чрез насърчаване на варуването за борба срещу повишаване на киселинното съдържание на почвата или напояването и дренирането за борба с недостига на вода или високото водно съдържание). Когато се управляват органични почви, не бива да се изключват никакви варианти на управление, а трябва да се предвидят различни мерки за опазване на почвите и грижа за тях.

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК относно продуктите за наторяване, ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 80.

<sup>(11)</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>.

<sup>(12)</sup> Rhizobia, бактерии, които действат в кореновите грудки на бобовите култури (детелина, комунига, фий, грах, фасул и др.) са най-важните организми, участващи в обогатяването на почвата с азот, който е от голямо значение за поддържането на плодородието на почвата.



5.8. Трябва да се насърчават допълнителни инвестиции в благоприятни за околната среда и климата технологии с оглед на устойчивото използване на земята и почвите. За устойчиво производство на храни следва да се насърчава селско стопанство, основано на знанието (в това число прецизното земеделие и агроекологичните подходи), което ще гарантира използване на селскостопанските суровини в подходящото количество, на правилното място и в точното време. От първостепенно значение е подобряването на биологичната активност посредством внасяне на органична материя и постигане на баланс на хранителните вещества в почвата, тъй като прекомерното торене води до рискове за околната среда поради загуба на хранителни вещества, а от друга страна, недостигът на хранителни вещества води до намаляване на плодородието на почвата. Освен това трябва да се следи за спазването на закона на Либих за минимума<sup>(13)</sup>, тъй като при отсъствието на определено хранително вещество (например фосфор) се увеличава рискът от излужване на други хранителни вещества.

5.9. Селскостопанските животни играят важна и често решаваща роля в използването на земята като подпомагат кръговрата на хранителните вещества и поддържат плодородието на почвата<sup>(14)</sup> и поглъщането на въглерод. В ЕС има много земеделска площи, включително затревени площи, които са подходящи само за паша на добитък или добив на фураж, затова в определени региони трябва да продължи да се насърчава животновъдството, за да не се изоставят тези площи от земеделските стопани. Широко разпространената в някои части на ЕС практика за поддържане на постоянно затревени площи единствено чрез косене не предлага алтернатива на отглеждането на треви с оглед производството на храни или ефективното използване на ресурсите или почвите. Затова трябва да се предприемат мерки в рамките на ОСП, гарантиращи рентабилността на животновъдството в различните региони на ЕС, и трябва да се намерят решения, които позволяват активно и устойчиво използване на земята за производството на храни.

5.10. В някои региони на ЕС основен проблем са остарелите земеделски дренажни системи; следователно — също и с оглед на изменението на климата, би трябвало да се постави по-голям акцент върху дългосрочните инвестиции в земеделска инфраструктура отколкото досега, като например модернизирани дренажни системи, за да се поддържа използването на земеделската земя за производството на храни и да се съхрани плодородието на почвата.

#### *Земеползване и екосистемни услуги*

5.11. В оценката на екосистемите за хилядолетието от 2005 г.<sup>(15)</sup> екосистемните услуги се определят като екологичните, социалните и икономическите блага, предоставяни от екосистемите. Почвообразуването е екосистемна услуга и предпоставка за всички останали екосистемни услуги, като например производството на храни. Следователно устойчивото производство на храни е немислимо без опазване на почвите.

5.12. Земеделските стопани играят съществена роля в предоставянето на екосистемни услуги, което трябва да бъде признато и подпомагано. Почвата предоставя най-важните екосистемни услуги<sup>(16)</sup>. Тя е жизнена среда за микробите, растенията и животните и важен източник на биологично разнообразие; тя филтрира водите и съхранява водата, необходима за развитието на растенията, регулира наводненията, съхранява хранителните вещества и ги предоставя на растенията; тя е в състояние и да трансформира токсини. Почвите са основата за по-голямата част от световното производство на храни и са необходими за производството на биомаса. Почвата съхранява въглерод и по този начин може да допринесе за смекчаване на изменението на климата.

5.13. Трябва да се обърне по-голямо внимание на земеползването, което оказва влияние върху функционирането на екосистемите и по този начин на предоставянето на екосистемни услуги. Обедняването на почвите, неустойчивата експлоатация на земята и разпокъсването на местообитанията поради урбанизацията и строителството на сгради и пътища застрашават предоставянето на редица ключови екосистемни услуги, заплахват биологичното разнообразие и намаляват устойчивостта на Европа към изменението на климата и природни бедствия. Те също така засилват деградацията на почвата и опустиняването<sup>(17)</sup>. За преодоляване на горепосочените проблеми би трябвало да се обърне по-голямо внимание на принципите, изложени от Европейската комисия през 2012 г. в Насоките относно най-добрите практики за ограничаване, смекчаване или компенсиране на запечатването на почвите<sup>(18)</sup>.

<sup>(13)</sup> [https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%81%D1%82%D1%83%D1%81\\_%D1%84%D0%BE%D0%BD\\_%D0%9B%D0%B8%D0%B1%D0%B8%D1%85..](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%81%D1%82%D1%83%D1%81_%D1%84%D0%BE%D0%BD_%D0%9B%D0%B8%D0%B1%D0%B8%D1%85..)

<sup>(14)</sup> Становище на ЕИСК относно „По-устойчиви продоволствени системи“, ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 64.

<sup>(15)</sup> <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>.

<sup>(16)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588).

<sup>(17)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>.

<sup>(18)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.

5.14. Функциите и екосистемните услуги, предоставяни от почвите, са тема, която рядко се третира в законодателството, тъй като не съществува пазар за тези услуги и те не са познати от обществото в достатъчна степен. Например в основния регламент относно директните плащания в рамките на ОСП се упоменават почвите, но не се упоменават почвеното биоразнообразие и неговата синергия с първичната производителност. Наред с химичните и физичните свойства на почвата, основните ѝ функции се определят преди всичко от състоянието на микроорганизмите и фауната в нея и основаните на тях биологични процеси, включително обогатяването на почвата с азот, улавянето на въглерод, филтрирането на водата и способността за предотвратяване на изтичането на хранителни вещества. С оглед на оползотворяването на пълния потенциал на почвата за производството на храни и улавянето на въглерод, освен нейните свойства е важно и фито-санитарното състояние на посевите.

5.15. В становището на ЕИСК относно „Възможно реструктуриране на ОСП“<sup>(19)</sup> се заявява, че мерките по втория стълб на ОСП, свързани с околната среда, изменението на климата и биологичното разнообразие, биха могли да бъдат насочени в по-голяма степен, отколкото досега, към предоставянето на екосистемни услуги от страна на земеделските стопани. По отношение на почвите и земеползването мерките за подпомагане следва преди всичко да се насочат към управлението на пасищата и органичните почви по такъв начин, че да се насърчава улавянето на въглерод в почвата. В интерес на почвите тяхната обработка би трябвало да бъде сведена до минимум. Поради натрупването на хранителни вещества в повърхностния почвен слой на необработените площи обаче е необходима известна обработка, за да се добавят хранителни вещества в кореновата зона и да се предотврати рискът от изтичане на хранителни вещества. Освен това уплътняването на почвата намалява нейния капацитет за предотвратяване на загубата на хранителни вещества.

5.16. В някои региони на ЕС би трябвало да се насърчава превръщането на обработваемата земя в пасища, намаляването на гъстотата на отглеждане върху пасища при зачитане на минималната такава, поддържането на торфените блата и мерките за ограничаване на ерозията на почвите и намаляване на опустиняването в сухите области.

5.17. В някои региони най-големите предизвикателства, пред които е изправено селското стопанство, са запазването на биологичното разнообразие върху земеделската земя, по-нататъшното насърчаване на устойчивите селскостопански практики и повишаването на ефективността на производството без допълнително интензифициране на земеделието. Основна задача за други региони е намаляването на натиска върху земеползването, почвите и природните екосистеми. В южните региони недостигът на вода също е основно предизвикателство.

5.18. Тези аспекти на земеделското производство, които са много важни за екосистемата, трябва да бъдат взети под внимание при структурирането и реструктурирането на ОСП и други области на политика.

#### *Почвите и изменението на климата*

5.19. Тъй като почвата е най-големият в света земен резервоар на въглерод<sup>(20)</sup>, тя играе важна роля в справянето с последиците от изменението на климата и улавянето на въглерод. В международната рамка за опазване на климата на устойчивото управление на почвите се възлага ключова роля в стабилизирането и повишаването на съдържанието на органични материали, които спомагат за запазване на функциите на почвата и предотвратяване на нейната деградация. В съответствие с Парижкото споразумение за климата (COP 21) следва да бъдат насърчавани съществуващите и новите инициативи за постигане на баланс на въглеродния цикъл на почвите по начин, който не излага на риск производството на храни, както се посочва в член 2 от Парижкото споразумение за климата.

5.20. Съгласно деветия принцип на Световната почвена харта<sup>(21)</sup> на Организацията по прехрана и земеделие към Организацията на обединените нации (ФАО), всички почви предоставят екосистемни услуги, които са от съществено значение за регулирането на климата в световен мащаб. За да се увеличи съдържанието на въглерод в почвите, ЕИСК предлага принципите на доброволните насоки за устойчиво управление на почвите<sup>(22)</sup>, приети от ФАО през 2016 г., да бъдат включени в мерките на политиката на ЕС. Наред с другото, би трябвало да бъде подкрепено производството на биомаса чрез подобряване на достъпа до вода (например изграждане на напоителни системи при зачитане на местните екологични условия), минимална обработка на почвата, пасищно животновъдство, интегрирано производство, биологично земеделие, ротация на културите, отглеждане на бобови култури, оползотворяване на органичните отпадъци, компостиране и създаване на зимна растителна покривка за полетата. Богатите на въглерод почви и пасища трябва да се управляват по устойчив начин.

5.21. На европейско равнище трябва да бъдат подпомагани основни инициативи в областта на изменението на климата. Не трябва да се забравя обаче, че състоянието на почвите се различава в голяма степен в отделните държави членки, затова регионалните различия трябва да бъдат взети под внимание в контекста на съществуващите и новите мерки.

<sup>(19)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 10.

<sup>(20)</sup> В почвата се съдържа два пъти повече въглерод, отколкото в атмосферата, и три пъти повече във флората по време на вегетативния период.

<sup>(21)</sup> <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/293552/>.

<sup>(22)</sup> <http://www.fao.org/documents/card/en/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>.

*Наличие на свързани с почвите данни и тяхното използване*

5.22. Данните за почвите би трябвало да се използват в по-голяма степен при формулирането на политиката за земеползването и при вземането на решения с цел изпълнение на основани на фактите политики и за целите на планиране на земеползването на национално, регионално и местно равнище. Обменът на данни следва да се координира в рамките на съгласувана уредба при зачитане на собствеността върху данните.

5.23. Същевременно трябва да се подобрят качеството и наличността на данните за почвите, по-специално в областите, в които до момента не са извършвани достатъчно изследвания (например данни за въглерода в почвата). За да се подобри наличността на данни, са необходими ясни цели в краткосрочен и дългосрочен план.

5.24. За да се подобри достъпът до данни за почвата и да се насърчи използването им, трябва да се актуализират картите на почвите и трябва допълнително да се повишат минималните изисквания, които държавите членки трябва да спазват по отношение на пространствения мащаб на тези карти. Би трябвало обаче да се отчетат предизвикателствата на картографирането на почвите в някои региони на Европейския съюз.

5.25. На равнището на ЕС би трябвало да се договори хармонизирано и непрекъснато наблюдение на почвите, заедно с ограничен брой показатели, свързани с промените в състоянието на почвите и ефективността на мерките за тяхното опазване.

5.26. Земеделските стопани трябва да вземат сложни решения относно ежедневното планиране на производството си. Екологосъобразно, щадящо почвите прецизно земеделие с ефективно използване на ресурсите би било немислимо без използване на информационните и комуникационните технологии. Предпоставка за това е да се насърчат земеделските стопани да използват цифрови решения, предлагащи варианти и гъвкавост, съобразени със съответните почвено-климатични особености.

5.27. Потенциалът на прецизното земеделие може да се реализира чрез интегриране на данните за почвите, торовете, защитата на растенията, добивите и метеорологичните данни, което, наред с другото, изисква по-добър достъп до данните в националните бази данни, по-голяма мобилност и по-лесно ползване. Би трябвало да се насърчават решения, които да позволяват на земеделските стопани в хода на ежедневната си работа да имат достъп до големи масиви от данни, съхранявани в националните бази данни, като използват софтуерни решения от публични или частни доставчици в сътрудничество със служби, предоставящи консултантски услуги. Например на доставчиците на софтуер, със съгласието на засегнатите лица, трябва да се дава по-лесен достъп до възможно най-точни данни за земеделските почви и проби от почвите. Земеделските стопани би трябвало да запазват собствеността на данните, които предават.

*Развиване на базата от знания и прилагане на научните изследвания и иновациите*

5.28. Науката трябва да играе важна роля в създаването на нови знания, разпространението на иновации, развитието на технологии и установяването на условия за устойчиво използване на земята и почвата. ЕИСК приема препоръката от Декларацията за почвите от Виена<sup>(23)</sup>, че „взаимоотношенията между човешките дейности и почвите и техният ефект върху други компоненти на околната среда следва да бъдат основна цел на почвознанието“. Сътрудничеството между почвознанието и приложните науки също е важно.

5.29. В рамките на програмата на ЕС „Хоризонт 2020“ са създадени сравнително добри възможности за финансиране на научни изследвания в областта на почвите и производството на храни, които следва да бъдат запазени и при изготвянето на Деветата рамкова програма на ЕС за научни изследвания и иновации.

5.30. Особен акцент трябва да се постави върху трансфера на резултатите от НИРД към предприятията, което би гарантирало, че земята и почвите ще се използват за устойчиво производство на храни. ЕИСК призовава научните работници, земеделските стопани, консултантите и другите заинтересовани страни да развият сътрудничеството в тази област, възползвайки се от възможностите, предлагани от Европейското партньорство за иновации (ЕИП — АГРИ).

<sup>(23)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588).

5.31. В земеделието все повече се използват различни биостимулатори за подобряване на структурата на почвата, ефективността на подхранването на растенията и водоснабдяването с цел повишаване на добивите от култури и тяхното качество. Като се има предвид, че всяка почва е уникална и че съставът ѝ непрекъснато се променя, въздействието на използването на биостимулатори върху биологичния баланс на почвата не е достатъчно изследвано, поради което в тази област следва да се извършват повече независими проучвания.

*Повишаване на осведомеността*

5.32. За да се повиши осведомеността на земеделските стопани, отговорните за вземане на политически решения лица и другите заинтересовани страни относно значението на земеделските почви за устойчивото производство на храни и предоставянето на екосистемни услуги, е необходим дебат с широко участие на голям кръг от заинтересовани страни по състоянието на почвите и възможностите за опазването им. По-голямата осведоменост ще спомага да се гарантира, че се инвестира повече в устойчивото използване на почвите и в научни изследвания.

5.33. Осведомеността за ролята на почвите трябва да бъде повишена на всички равнища на образователната система и да се насърчи възможността за придобиване на практически опит. При третирането на въпросите, свързани с използването и опазването на почвите, следва да се използват съвременни форми на обучение.

5.34. От решаващо значение са мерките за повишаване на осведомеността на земеделските стопани по отношение на различния състав на почвите, добрите селскостопански практики, значението на ротацията на културите, торовете и др. От ключово значение е да се привличат и използват консултантски услуги.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Контрол върху прилагането на законодателството на ЕС“****(Проверка на Европейската сметна палата)****(становище по собствена инициатива)**

(2018/C 081/11)

Докладчици: **Bernd DITTMANN; Denis MEYNENT; Ronny LANNOO**

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Решение на Бюрото              | 30.5.2017 г.                                   |
| Правно основание               | член 29, параграф 2 от Правилника за дейността |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.                                  |
| Пленарна сесия №               | 529  |
| Резултат от гласуването        | 176/0/1  |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |  |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. За установяване на подходящо законодателство, позволяващо да се постигнат целите на член 3 от ДЕС, ЕИСК припомня значението на следните принципи: правилно прилагане във времето, субсидиарност, пропорционалност, предпазливост, предвидимост, „мисли първо за малките“, външното измерение на конкурентоспособността и тестът на вътрешния пазар.

1.2. Целта на европейското законодателство трябва винаги да бъде създаването на правна уредба, която позволява на предприятията и гражданите да се възползват от предимствата на вътрешния пазар, и избягването на ненужната административна тежест. Ето защо ЕИСК смята, че мониторингът на изпълнението на място е от съществено значение. Освен това той подкрепя законодателство, което се приспособява. Комитетът отбелязва, че не само съдържанието на законодателството, но и самият законодателен процес трябва да могат да се приспособяват, за да отговарят на потребностите на предприятията и гражданите.

1.3. По тази причина счита, че приложимостта на правото на Европейския съюз трябва да бъде взета под внимание от самото начало на законодателния цикъл, в момента на оценките на въздействието, и че европейската екосистема в тази област трябва да претърпи по-нататъшно развитие.

1.4. ЕИСК подчертава обаче, че подобряването на регулирането не замества политическите решения и в никакъв случай не може да води до дерегулиране, нито да предизвиква намаляване на равнището на социална защита, на защитата на околната среда и на основните права.

1.5. Голяма част от трудностите по привеждане в изпълнение и прилагане на правото на Европейския съюз се дължат на липсата на транспониране на директивите. По тази причина в становищата си ЕИСК предлага като цяло да се използват регламенти вместо директиви.

1.6. ЕИСК счита, че подобряването на начина, по който Комисията провежда консултации със заинтересованите страни, е от съществено значение за изготвянето на законодателство, което да е лесно за прилагане от държавите членки и заинтересованите страни.

1.7. В този контекст ЕИСК смята, че може да играе полезна роля в качеството си на посредник между законодателите и ползвателите на законодателството на ЕС. От своя страна ЕИСК непрекъснато адаптира методите си на работа. Ето защо неотдавна той взе решение да участва активно в оценката на законодателния цикъл, като извършва собствени последващи оценки на достиженията на правото на Съюза.

**2. Въведение**

2.1. На 21 декември 2016 г. Pietro Russo, член на Европейската сметна палата (ЕСП), уведоми с писмо заместник-председателя на ЕИСК Michael Smyth, че на административно равнище ще бъдат установени контакти във връзка с обзорен доклад на ЕСП относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС, извършван от Европейската комисия, като това ще се извърши в съответствие с нейните задължения. Проверката, поискана от ЕСП, се основава на член 17, параграф 1 от

Договора за Европейския съюз (ДЕС), съгласно който „Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока. Тя следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори. Тя съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на Европейския съюз. Тя следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори. Тя съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на Европейския съюз[...]“

2.2. На 3 май 2017 г. Leo Brincat, член на Сметната палата, предаде на генералния секретар на ЕИСК документ, съдържащ три групи въпроси.

2.3. С оглед на политическото значение на това досие, генералният секретар на ЕИСК информира Бюрото за него и то взе решение да създаде *ad hoc* група от трима членове, която да изготви отговор под формата на становище по собствена инициатива въз основа на член 29, параграф 2 от Правилника за дейността на ЕИСК. ЕСП трябва да получи приноса на ЕИСК, за да го включи в своя доклад, който се очаква през май 2018 г.

2.4. По същество ЕСП желае да чуе становището на ЕИСК относно това дали действията, предприети от Европейската комисия, за да се гарантира спазването на правото на ЕС отговарят на опасенията на европейските граждани. ЕСП би желала да се запознае със специфичните аспекти на мониторинга върху прилагането на законодателството, които са от особено значение за ЕИСК.

### 3. Въпросите на ЕСП

3.1. ЕСП отправя три набора от въпроси във връзка с позицията на ЕИСК по отношение на:

- а) **ключовите инициативи**, започнати от Комисията с цел по-добро прилагане на правото на ЕС („По-добро законотворчество“ и „Правото на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“), по-специално относно тяхната целесъобразност, реакциите на гражданското общество и евентуалните първи положителни отражения;
- б) **ключовите теми**, свързани с по-доброто прилагане на законодателството на ЕС, сред които приложимостта, прозрачността и обществената осведоменост в областта на правото на ЕС;
- в) **ключовите отговорности** на Комисията в сферата на по-добро прилагане на правото на ЕС, по-специално използването от ЕИСК на информацията и докладите, изготвени от Комисията<sup>(1)</sup>, позициите и предложенията на ЕИСК относно начините за подобряване на изготвянето на докладите за прилагането на правото.

3.2. Отговорите, предоставени в настоящото становище, което няма претенции за изчерпателност, се основават на позициите, изложени в редица становища на ЕИСК<sup>(2)</sup>.

### 4. Общи бележки

4.1. Целите на Съюза са определени в член 3 от ДЕС. По-специално, „Той работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която ила за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда.[...] Той насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки“.

4.2. В този контекст ЕИСК припомня важността на вече определените принципи за изготвяне на подходящо законодателство с цел постигане на горепосочените цели. Тук се включват, наред с другото, принципите на добро прилагане във времето, субсидиарност и пропорционалност, предпазните мерки, предвидимост, „мисли първо за малките“, външното измерение на конкурентоспособността и тестът на вътрешния пазар<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. доклада на Комисията относно „Мониторинг върху прилагането на правото на Европейския съюз, годишен доклад за 2015 г.“ [COM(2016) 463 final].

<sup>(2)</sup> ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 47, ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 100, ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 6, ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87, ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 52, ОВ С 325, 30.12.2006 г., стр. 3, ОВ С 43, 15.2.2012 г., стр. 14, ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66, ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57, ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192, ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45, ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 51.

<sup>(3)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 51 (параграф 2.14).

## 5. Конкретни бележки

5.1. **Относно ключовите инициативи, започнати от Комисията с цел по-добро прилагане на правото на Съюза („По-добро законотворчество“<sup>(4)</sup> и „Правото на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“<sup>(5)</sup>)**

5.1.1. Темата за „По-добро законотворчество“ отдавна е в полето на интереса на ЕИСК, който ѝ е посветил значителен брой становища и информационни доклади<sup>(6)</sup>, както и множество дебати, семинари, проучвания и изслушвания<sup>(7)</sup>.

5.1.2. Що се отнася до прилагането на принципите на програмата „По-добро законотворчество“, ЕИСК счита, че регулирането само по себе си не е пречка, а, напротив, то е от жизненоважно значение за постигането на целите, заложи в Договора. Ето защо Комитетът приветства неколкостранните напомняния от страна на заместник-председателя Timmermans, че програмата REFIT не бива да води до дерегулиране, нито да предизвиква намаляване на равнището на социална защита, на защитата на околната среда и основните права<sup>(8)</sup>.

5.1.3. ЕИСК счита, че усъвършенстването на регулирането и превръщането му в интелигентно регулиране е задача, за която обща отговорност носят всички европейски институции и държавите членки в полза на гражданите, предприятията, потребителите и работниците. ЕИСК подчертава обаче, че усъвършенстването на регулирането не заменя политическите решения.

5.1.4. Така например в становището си относно съобщението „По-добро регулиране“, ЕИСК<sup>(9)</sup>:

- приветства факта, че мерките за по-добро регулиране се отнасят за целия жизнен цикъл на правния акт и следователно ще бъдат обхванати както предходящите, така и последващите мерки,
- призовава за включване на консултативните органи на ЕС в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество,
- подкрепя всеобхватното включване на заинтересованите страни по време на целия жизнен цикъл на дадена политическа мярка посредством консултации,
- набляга на необходимостта от избор на подходящи заинтересовани страни и призовава за пълна независимост, безпристрастност и прозрачност при избора на експерти за различните органи,
- призовава за по-голяма прозрачност при провеждането на неформалните тристранни срещи и се застъпва за ограничено използване на този инструмент,
- призовава Комисията да постави по-силен акцент върху пропуските при транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС от страна на държавите членки и вследствие на това препоръчва използването на регламенти вместо директиви.

5.1.5. От друга страна, приемайки поканата за участие в платформата REFIT, отправена от Комисията и изготвяйки предложения за подобряване на функционирането на платформата<sup>(10)</sup>, ЕИСК демонстрира ангажимента си за правна рамка на Съюза, която да позволява на предприятията и гражданите да се възползват от предимствата на вътрешния пазар и да се избегне ненужната административна тежест.

5.1.6. С участието си в групата на заинтересованите страни в рамките на платформата REFIT, ЕИСК активно спомогна за изготвянето на различни становища на платформата, които допринесоха за годишната работна програма на Комисията и ще продължат да дават своя принос. Приоритетите на ЕИСК бяха определени въз основа на елементите, предоставени от секциите, и включват, наред с другото, предложение за опростяване по отношение на проблеми, свързани с припокриване и повтарящи се изисквания, произтичащи от различни правни актове на ЕС, както и необходимостта от ясни и пълни европейски стандарти за строителните продукти (Регламент относно строителните продукти). Комитетът допринесе и за

<sup>(4)</sup> COM(2016) 615 final.

<sup>(5)</sup> ОВ С 18, 19.1.2017, стр. 10.

<sup>(6)</sup> Вж. по-специално становищата „По-добро регулиране“ (докладчик Bernd Dittmann, ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192), „Оценка на консултациите на ЕК със заинтересованите страни“ (докладчик Ronny Lannoo, ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57), „Програмата REFIT“ (докладчик: Denis Meunent, ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45), „По-добро регулиране: актове за изпълнение и делегирани актове“ (информационен доклад, все още не публикувано в ОВ, докладчик Jorge Pegado Liz).

<sup>(7)</sup> Като примери могат да се посочат Европейският ден на потребителите през 2016 г. на тема „По-добро регулиране за потребителите?“, дебатът с участието на Frans Timmermans на пленарната сесия на 18 март 2017 г., проучването „Изпълнение на целта за по-добро законотворчество, последиците от доклада Шойбер“, както и Дните на гражданското общество за 2015 г. на тема „Гражданският диалог: инструмент за по-добро законотворчество в интерес на всички“.

<sup>(8)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45 (параграф 2.2).

<sup>(9)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192.

<sup>(10)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45 (параграф 2.12.1).

изготвянето на изчерпателен списък с предложения относно начините за подобряване на механизмите за консултация на Европейската комисия със заинтересованите страни, който ще допринесе за текущото преразглеждане на насоките и инструментариума за по-добро регулиране.

5.2. Относно **ключовите теми, свързани с по-добро прилагане на правото на ЕС**, (приложимост на законодателството, прозрачност и обществената осведоменост)

#### 5.2.1. Приложимост

5.2.1.1. ЕИСК непрекъснато адаптира своите методи на работа, за да допринесе за оценяването на качеството на прилагането на правото на ЕС. Преди две години той взе решение да участва активно в оценката на законодателния цикъл чрез собствени последващи оценки на достиженията на правото на Съюза.

5.2.1.2. ЕИСК<sup>(11)</sup> счита, че приложимостта на правото на ЕС трябва да бъде взета под внимание от самото начало на законодателния цикъл, в момента на оценките на въздействието. Въпреки постигнатия напредък, европейската екосистема в областта на оценката на въздействието (ОВ) трябва да бъде развита допълнително. ЕИСК предлага редица насоки за подобрене с цел укрепване на качеството на ОВ, сред които създаване на прозрачни, достъпни и плуралистични спецификации за проучванията в сферата на ОВ, разширяване на европейския регистър на ОВ, необходимостта от качествен подход и конвергиращ методичен подход на равнището на изследователската матрица на ОВ между различните европейски институции. В бъдеще ЕИСК би трябвало също да анализира някои проучвания на въздействието (по тематики, където институцията има силна позиция), да извърши преглед на методическите аспекти и да изрази мнение относно евентуалното отчитане на икономическите, социалните, екологичните или териториалните измерения в най-напредналия стадий на законодателния цикъл. Това би улеснило и изготвянето на евентуални консултативни становища на ЕИСК, свързани с проектите на законодателни актове, подготвени от същите тези оценки на въздействието.

5.2.1.3. За ЕИСК<sup>(12)</sup> целта на европейското законодателство винаги трябва да бъде създаването на правна рамка, която да позволява на предприятията и гражданите да се възползват от предимствата на вътрешния пазар, и избягването ненужната административна тежест. Ето защо ЕИСК смята, че мониторингът на прилагането на място е от съществено значение. Освен това той подкрепя законодателство, което се приспособява.

5.2.1.4. Европейското законодателство трябва да бъде категорично по отношение на крайната си цел, винаги да е съобразено със залегналите в Договора цели и гъвкаво по отношение на транспонирането си в националното право<sup>(13)</sup>. В този контекст ЕИСК се застъпва за изясняване на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

5.2.1.5. ЕИСК отбелязва, че не само съдържанието на законодателството, но и самият законодателен процес трябва да могат да се приспособяват, за да отговарят на потребностите на предприятията и гражданите<sup>(14)</sup>. Във връзка с това ЕИСК препоръчва<sup>(15)</sup>:

- а) по-стриктно прилагане на принципите на програмата „По-добро законотворчество“;
- б) прозрачност на всички равнища на изготвяне на законодателството;
- в) разработване на система за по-систематично проследяване в контекста на въвеждането на директивите в националните законодателства;
- г) отчитане на ролята и засилените правомощия на националните парламенти, предоставени им с Договорите;
- д) по-често използване от страна на Комисията на нейните тълкувателни съобщения;
- е) по-големи усилия за опростяване и кодифициране на законодателството.

5.2.1.6. По-голямата част от трудностите по прилагане и изпълнение на правото на ЕС се дължат на пропуски при транспонирането на директивите. По тази причина в становищата си ЕИСК препоръчва като цяло да се използват регламенти вместо директиви<sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11, параграф 4.6.1.

<sup>(12)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 51 (параграф 1.7).

<sup>(13)</sup> Пак там (параграф 1.11).

<sup>(14)</sup> Пак там (параграф 2.7).

<sup>(15)</sup> ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87 (параграф 3.6).

<sup>(16)</sup> ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 9 (параграф 2.1).



5.2.1.7. Също така, Комисията беше обявила в рамките на REFIT, че ще се проведат консултации във връзка с оценките, проверките за пригодност и изработването на делегирани актове и на актовете за изпълнение. В тази връзка Комисията би трябвало също така да взема под внимание в по-голяма степен становищата на Комитета за регулаторен контрол (КРК) на Европейската комисия, който вече също разполага с правомощия по отношение на последващите оценки.

5.2.1.8. ЕИСК счита, че подобряването на начина, по който Комисията провежда консултации със заинтересованите страни, е от съществено значение за изготвянето на законодателство, лесно за прилагане от държавите членки и заинтересованите страни. Във връзка с това той вече отправи предложения с оглед структурирано оптимизиране на процеса на консултация и гарантиране на последващите действия<sup>(17)</sup>.

5.2.1.9. ЕИСК имаше възможността да изрази съжаление, че мерките на програмата „По-добро законотворчество“ не отчитат в достатъчна степен ролята, функцията и представителността на ЕИСК, така както те са определени в Договорите, и поради това се пропуска възможността за използване на експертния опит и компетентността на неговите членове и подобаваща оценка на възложените му задачи. За съжаление фактът, че ЕИСК участва в платформата REFIT (на последващия етап), не отразява в достатъчна степен задачите и отговорността му за укрепване на демократичната легитимност и ефективността на институциите<sup>(18)</sup>.

5.2.1.10. ЕИСК смята, че прилагането на достиженията на правото на ЕС страда често и от липсата на политическа воля на националните власти да изпълняват и да налагат изпълнението на разпоредби, считани за „чужди“ от гледна точка на техните правни системи и национални традиции, както и упоритата тенденция към общностните норми да се добавят нови и ненужни регулаторни разпоредби или да се избират определени части от тези норми и да се пропускат други<sup>(19)</sup>.

5.2.1.11. Накрая, ЕИСК счита, че системата *EU Pilot* (неофициален диалог между Комисията и държавите членки относно неспазването на правото на ЕС преди започването на официална процедура за установяване на нарушение) е друга стъпка в правилната посока, но нейното функциониране все още предстои да бъде оценено. От друга страна, тази система не трябва да се използва за заместител на процедурите за нарушение.

## 5.2.2. Прозрачност

5.2.2.1. ЕИСК<sup>(20)</sup> е убеден, че всяко законодателство трябва да бъде резултат от публични политически разисквания. Той смята, че европейският законодателен процес би трябвало да бъде преразгледан в рамките на Договора от Лисабон и, ако е необходимо, в рамките на нов договор, за да може европейските политики да дават по-добри резултати. ЕИСК би искал да изтъкне качеството, легитимността, прозрачността и приобщаващото естество на законодателството.

5.2.2.2. Заседанията на съставите на Съвета, които функционират въз основа на квалифицирано мнозинство, би трябвало да бъдат публични с цел по-голяма прозрачност и повече демокрация. Според ЕИСК ускорената законодателна процедура в рамките на тристранните срещи би трябвало да се прилага единствено в неотложни случаи, което, впрочем, е в съответствие с Договора<sup>(21)</sup>.

5.2.2.3. За разлика от заседанията на комисиите на Европейския парламент, тристранните срещи не са нито прозрачни, нито достъпни. Ограничаването на законодателната процедура само до едно четене е равнозначно на ограничаването на участието на гражданското общество<sup>(22)</sup>.

5.2.2.4. Европейският парламент, но също и институции като Европейския комитет на регионите (КР) и ЕИСК трябва да бъдат включени по-добре в цикъла на европейския семестър<sup>(23)</sup>.

5.2.2.5. По отношение на делегираните актове Европейската комисия следва да осигури по-голяма прозрачност на процеса на вземане на решения (вж. член 290 от ДФЕС) — нещо, което Комитетът неколкократно е подчертавал<sup>(24)</sup>.

5.2.2.6. Освен това увеличаването на броя на наименованията на плановете и програмите („По-добро законотворчество“, „Интелигентно регулиране“, „Мисли първо за малките“ и т.н.) доведе до известно объркване. Иерархията на тези програми и проекти, както и тяхното взаимодействие би трябвало да се изяснят, с цел обществеността да разбира към кого са адресирани<sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57.

<sup>(18)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192 (параграф 2.6).

<sup>(19)</sup> ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 100 (параграф 3.5).

<sup>(20)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 51, (параграфи 1.9 и 2.6).

<sup>(21)</sup> Пак там (параграф 3.11).

<sup>(22)</sup> Пак там (параграф 3.15).

<sup>(23)</sup> Пак там (параграф 3.16).

<sup>(24)</sup> Пак там (параграф 3.17).

<sup>(25)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66 (параграф 5.2).

5.2.2.7. Освен това, в интерес на прозрачността и легитимността ЕИСК отправи искане<sup>(26)</sup> консултациите на Комисията да се осъществяват, без да се засяга структурираният граждански диалог (член 11, параграф 2 от ДФЕС) или консултациите, провеждани в конкретни рамки, като например консултациите между социалните партньори в рамките на социалния диалог (член 154 от ДФЕС) или консултацията с консултативни органи, като ЕИСК (член 304 от ДФЕС).

### 5.2.3. Обществена осведоменост

5.2.3.1. Необходимо е да се насърчи и подобри комуникацията с обществеността. Комуникацията поражда интерес, а интересът поражда разбиране. Така нареченото „Ново наративно послание за Европа“ би трябвало да започне с възприемането на споделена от Комисията и държавите членки стратегия за комуникация и опростяване. В това отношение би било полезно да се повтори това, на което ЕИСК наблегна в своето становище относно „Акт за единния пазар“, а именно, че политическите партии, медиите, образователните институции и всички заинтересовани страни имат историческата отговорност за това ЕС да може успешно да се справи с предизвикателствата на глобализирания свят, като се основава на ценностите, характеризиращи нашата социална пазарна икономика досега<sup>(27)</sup>.

5.2.3.2. Създадените от Комисията мрежи за подкрепа все още са слабо познати; това важи в особена степен за мрежата SOLVIT, която има за цел да помогне на гражданите или предприятията от ЕС, когато правата им не се спазват от публичната администрация на друга държава членка. ЕИСК приветства инициативата на Комисията за по-доброто популяризиране на тази мрежа.

5.2.3.3. Едно от възможните решения<sup>(28)</sup> би било Комисията да предостави на обществеността повече информация за нарушенията, тъй като в крайна сметка правителствата на държавите членки са тези, които транспонират лошо законодателството, не го транспонират изобщо или го правят със закъснение. Те са тези, които са одобрили съответните законодателни актове в рамките на Съвета. Те носят отговорността за незадоволително приваждане в изпълнение като цяло на достиженията на европейското право, което се установява ежегодно в докладите относно прилагането му. Освен това Комисията би трябвало системно да проверява кои мерки са от първостепенно значение за съществена промяна на настоящото положение, както и да вземе под внимание предишни предложения на ЕИСК<sup>(29)</sup> в тази сфера.

5.3. **Относно ключовите отговорности на Комисията за по-добро прилагане на правото на ЕС** (мониторинг върху прилагането на правото на Европейския съюз<sup>(30)</sup> и спазването му от държавите членки)

5.3.1. Естествено, въпросът за мониторинга върху прилагането на правото на ЕС тревожи ЕИСК, който му посвети специални становища<sup>(31)</sup>. Този въпрос беше разгледан в предходни становища по други теми („Интелигентно регулиране“, „По-добро законотворчество“, „REFIT“ и др.) и по време на изслушвания и семинари на тази тема (по-специално в рамките на своята *Обсерватория на единния пазар*).

5.3.2. В този контекст ЕИСК често е призовавал Комисията да му представя годишния си доклад за становище с цел да бъде взета предвид гледната точка на организираното гражданско общество по отношение на прилагането на законодателството на ЕС, и по този начин да се подкрепя прилагането на правото на ЕС<sup>(32)</sup>.

5.3.3. ЕИСК счита, че може да играе полезна роля в качеството си на посредник между законодателите и ползвателите на законодателството на ЕС. Така например, той би могъл да дава конкретен принос към доклада по собствена инициатива на Европейския парламент относно годишния доклад за прилагането на законодателството на ЕС от държавите членки, като се съсредоточи върху допълненията, внесени от държавите членки при транспонирането<sup>(33)</sup>.

5.3.4. Освен това ЕИСК<sup>(34)</sup> предлага мерки за подобряване на транспонирането на директивите, а именно:

- да се определи предварително изборът на нормативен инструмент за транспониране,
- да се ускори процесът на транспониране веднага след публикуването на директивата в *Официален вестник на Европейския съюз*, като вътрешната координация се възложи на звено за контакт, което да разполага с вътрешна база данни, създадена за тази цел,
- да се дава предимство на транспонирането чрез дословно преписване на текста на директивите, когато става въпрос за точни и безусловни разпоредби или дефиниции,

<sup>(26)</sup> ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57 (параграф 2.1.2).

<sup>(27)</sup> ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 47 (параграф 1.7).

<sup>(28)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192 (параграф 4.4.9).

<sup>(29)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66.

<sup>(30)</sup> COM(2016) 463 final.

<sup>(31)</sup> ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 9 и ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 62.

<sup>(32)</sup> ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 62 (параграф 1.10).

<sup>(33)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45 параграф 3.2.4).

<sup>(34)</sup> ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 9 (параграф 5).

- да се приеме транспонирането чрез целенасочено позоваване ограничено до предписателните/безусловните разпоредби на директивите като списъци, таблици на продукти, вещества, предмети, упоменати в директивите, модели образци, сертификати, съдържащи се в приложение,
- да се адаптират националните процедури за транспониране в зависимост от обхвата на директивата, като се използват ускорени процедури, без да се пренебрегват задължителните вътрешни консултации, свързани с приемането на нормативни текстове.

5.3.5. Освен това ЕИСК счита, че подходящи последващи действия във връзка с европейските въпроси в държавите членки биха били особено полезни за Комисията и биха допринесли за качеството на нейната дейност<sup>(35)</sup>.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

---

<sup>(35)</sup> ОВ С 325, 30.12.2006 г., стр. 3 (параграф 6.1.13).

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

529-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 18 И 19 ОКТОМВРИ 2017 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пакет във връзка със спазването на

а) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие относно укрепването на SOLVIT: довеждане на ползите от единния пазар до гражданите и предприятията

[COM(2017) 255 final — SDW(2017) 210 final]

б) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на единен цифров портал за предоставяне на информация, процедури и услуги за оказване на съдействие и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012“

[COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)]

в) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на условията и процедурата, за да може Комисията да отправя искания към предприятия и обединения от предприятия да представят информация във връзка с вътрешния пазар и свързани области

[COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD)]

(2018/C 081/12)

Докладчик: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Консултация

- а) Европейска комисия, 5.7.2017 г.
- б) Европейски парламент, 12.6.2017 г.  
Съвет, 14.6.2017 г.
- в) Европейски парламент, 31.5.2017 г.  
Съвет, 10.10.2017 г.

Правно основание

- а) Член 304 от ДФЕС
- б) Член 21, параграф 2, член 48 и член 114, параграф 1 от ДФЕС
- в) Член 43, параграф 2, членове 91, 100, 114, 192, член 194, параграф 2 и член 337 от ДФЕС

Компетентна секция

„Единен пазар, производство и потребление“

Приемане от секцията

4.10.2017 г.

|   |               |
|---|---------------|
| Приемане на пленарна сесия                                | 18.10.2017 г. |
| Пленарна сесия №  | 529           |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 184/0/5       |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства плановете на Европейската комисия да създаде култура на спазване и интелигентно прилагане на единния пазар, тъй като той предлага многобройни възможности за лицата, които искат да живеят и работят в друга държава членка, и за предприятията, които желаят да разширят своите пазари.

1.2. ЕИСК подкрепя Плана за действие на Комисията за подобряване на качеството и ефективността на мрежата SOLVIT. Той препоръчва на Комисията, в тясно сътрудничество с всички организации на гражданското общество, да повиши осведомеността относно нейното съществуване, така че те да могат да се възползват в по-голяма степен от услугите, предлагани от SOLVIT, които би трябвало да се използват в по-голяма степен от предприятията в контекста на икономическите свободи на единния пазар. Поради това е важно този инструмент да се укрепи.

1.3. ЕИСК подкрепя инициативата, изложена в предложението за регламент относно единен цифров портал, който да позволява на гражданите и предприятията да получават лесен достъп до изчерпателна информация. Счита за положителен факта, че този портал предоставя достъп до информация, процедури и услуги за съдействие и решаване на проблемите по ефикасен начин въз основа на прилагането на принципите за *еднократност* и *всички нива на управление*.

1.4. Що се отнася до предложението за регламент, определящ условията и процедурата за отправяне на искания за предоставяне на информация, са налице разногласия във вярванията на различните организации на гражданското общество, тъй като някои от тях го подкрепят, докато други, като например тези, които представляват предприятията, изразяват сериозни притеснения. В случай че предложението за регламент бъде прието в предвидения срок, ЕИСК отправя искане към Комисията при необходимост да използва този инструмент в случаи със силно изразено трансгранично измерение при максимално спазване на принципа на пропорционалност и зачитайки основните права на засегнатите страни, по-специално по отношение на защитата на поверителната информация. По отношение на информацията, с която разполага ЕК, за да предприеме действия във връзка с преодоляването на пречките пред единния пазар, вече съществуват големи информационни канали, които биха могли да се проучат по-добре и по-системно, за да се идентифицират пречките, включително неспазването на законодателството на ЕС. Във всеки случай ЕИСК изразява надежда, че в рамките на пет години задължително ще бъде извършена оценка на функционирането на регламента.

1.5. ЕИСК насърчава държавите — членки на ЕС, да постигнат по-голям напредък в областта на електронното управление, особено що се отнася до признаването на електронната самоличност и на чуждестранните документи за самоличност, тъй като оценката на предоставяните услуги не е твърде задоволителна.

1.6. ЕИСК призовава Комисията да включи гражданското общество в този процес, използвайки резултатите от неговата работа като средство за оценка на ситуацията на вътрешния пазар на ЕС. При всички положения организациите, които съставляват ЕИСК, разполагат с необходимия опит, инструменти и капацитет да си сътрудничат по отношение на SOLVIT с цел засилване на дейностите по нейното популяризиране и наблюдение на нейното качество, заложили в предложението за единен цифров портал. Всичко това ще трябва да се направи, без да се пренебрегва приносът за извършването на подходящите оценки.

## 2. Предложенията на Комисията

2.1. В съвместната си декларация от 13 декември 2016 г. относно законодателните приоритети на ЕС за 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Европейската комисия потвърдиха своя ангажимент за насърчване на правилното прилагане на действащото законодателство. В същия ден Комисията представи своето съобщение относно „Правото на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, в което се посочва как тя ще увеличи усилията си за гарантиране прилагането на законодателството на ЕС за благото на всички. По-специално, в „Стратегията за единния пазар“ Комисията посочва своите десет приоритета, с които се цели създаване на култура на спазване на правилата на единния пазар, със специален акцент върху укрепването на SOLVIT.

2.2. Понастоящем <sup>(1)</sup> SOLVIT функционира като мрежа от центрове, изградени от държавите членки (+ ЕИП) в рамките на техните собствени национални администрации, за да се осигури бърз и неформален способ за разрешаване на проблемите, срещани от гражданите и предприятията при упражняването на техните права в рамките на вътрешния пазар.

2.2.1. Случай от компетентността на SOLVIT е всеки трансграничен проблем, породен от евентуално нарушение от страна на публичен орган на правото на Съюза в областта на вътрешния пазар, при условие че въпросният проблем не е предмет на съдебно производство на национално равнище или на равнище ЕС.

2.2.2. SOLVIT е част от националната администрация и действа само на неформална основа. SOLVIT не може да се намесва в следните случаи:

- когато става въпрос за проблеми между предприятия,
- когато става въпрос за правата на потребителите,
- когато става въпрос за обезщетения за вреди, или
- искове пред съдилищата.

2.3. Така нареченият „пакет във връзка със спазването“, представен от Комисията, се състои от следните документи:

2.4. План за действие относно укрепването на SOLVIT <sup>(2)</sup>.

2.4.1. Комисията поема ангажимента да предприеме съвместно с държавите членки нови мерки за **укрепване на стратегическата роля на SOLVIT** за по-доброто практическо функциониране на единния пазар в полза на гражданите и предприятията.

2.4.2. Планът за действие допълва целите на европейския стълб на социалните права и други свързани с него инициативи, отразяващи приоритета на Комисията за насърчване на социалната справедливост и равните възможности в ЕС.

2.4.3. Със съобщението се цели популяризиране на SOLVIT по три начина:

- i. чрез подобряване на нейното качество;
- ii. чрез увеличаване на дейностите за повишаване на осведомеността, и
- iii. чрез повишаване на ролята на SOLVIT в прилагането на правото на ЕС.

2.4.4. Като цяло посредством по-стратегически дейности за популяризиране на SOLVIT и развитието на по-структурирано сътрудничество с посредническите организации и съответните мрежи **ще се укрепи ролята на SOLVIT в предоставянето на полезна обратна връзка и факти** за това как функционира единният пазар на практика: ще има по-голяма „критична маса“ от случаи, засягащи повече предприятия.

2.4.5. В съответствие с Плана за действие на ЕС за електронно управление **Комисията ще проучи приложимостта на принципа за еднократност**. Това би дало възможност да се избегне необходимостта гражданите и предприятията, които желаят да подадат жалба до Комисията за първи път, след като техният случай не е бил разрешен, да трябва да представят повторно цялата информация, с която SOLVIT вече разполага.

2.5. Предложение за регламент относно създаването на единен цифров портал <sup>(3)</sup>.

2.5.1. В предложението за регламент се определят правилата за създаването и функционирането на единен цифров портал, с който на гражданите и предприятията се предоставя лесен достъп до висококачествена изчерпателна информация, ефикасни услуги за оказване на съдействие и решаване на проблеми и ефективни процедури във връзка с правилата на Съюза и националните правила, приложими за граждани и предприятия, които упражняват или възнамеряват да упражняват правата си, произтичащи от законодателството на Съюза в областта на вътрешния пазар.

2.5.2. Също така се предлага да се улесни използването на процедури от потребители от други държави членки, да се подкрепи прилагането на принципа на еднократност и да се определят правила за докладване относно пречките на вътрешния пазар въз основа на събирането на обратна информация от потребителите, докладване относно функционирането на вътрешния пазар и събиране на статистически данни, генерирани от предлаганите от портала услуги.

<sup>(1)</sup> Препоръка на Комисията от 17.9.2013 г. (ОВ L 249, 19.9.2013 г., стр. 10).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 255 final.

<sup>(3)</sup> COM(2017) 256 final.

2.5.3. В приложенията към настоящото предложение се съдържа списък от тринадесет основни процедури за гражданите и предприятията, които се преместват в друга държава членка, и списък на службите за съдействие и разрешаване на проблеми, създадени с обвързващи актове на Съюза. Службите са достъпни посредством портала.

2.5.4. Области на информация, свързани с гражданите: пътуване в рамките на Съюза; работа и пенсиониране в рамките на Съюза; превозни средства в Съюза; пребиваване в друга държава членка; образование или стаж в друга държава членка; здравеопазване; трансгранични права, задължения и правила относно семейството, и потребители в трансгранични ситуации.

2.5.5. Области на информация, свързани с предприятията: започване, извършване и приключване на стопанска дейност; персонал, данъци, стоки, услуги; финансиране на стопанска дейност; обществени поръчки и здравословни и безопасни условия на труд.

2.6. Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на условията и процедурата, за да може Комисията да отправя искания към предприятия и обединения от предприятия да представят информация във връзка с вътрешния пазар и свързани области <sup>(4)</sup>.

2.6.1. С предложението за регламент се цели да се подпомогне Комисията при наблюдението и прилагането на правилата за вътрешния пазар, като ѝ се даде възможност да получава своевременно изчерпателна и надеждна количествена и качествена информация от избрани пазарни участници чрез конкретно адресирани искания за информация.

2.6.2. Предложението, което изключва от приложното си поле „микропредприятията“, не налага никаква допълнителна административна тежест, доколкото предвижда допълнителна процедура, която да се прилага по изключение за получаването на необходимата информация в случаите, когато може да има пречки, възпрепятстващи функционирането на вътрешния пазар. Създаденият по силата на тази инициатива инструмент за информация представлява последна мярка, когато другите средства за получаване на информация са се оказали неуспешни.

2.6.3. В предложението се установява процедурата, която трябва да се следва при отправянето на искания за такава информация, решението за тяхната обосновка, средствата за защита на поверителната информация и служебната тайна, както и възможността за налагане на глоби в случаи на умишлена липса на отговор или поради груба небрежност при предоставяне на неточна, непълна или подвеждаща информация. Във всички случаи контролът за законосъобразност се упражнява от страна на Съда.

2.6.4. Съгласно предложението наличието на по-сOLIDна информация за неефективното функциониране на вътрешния пазар ще даде възможност на Комисията и държавите членки да осигурят по-висока степен на спазване на правилата на вътрешния пазар и по-добро планиране на политиките на Съюза. Според Комисията това ще засили доверието на потребителите в единния пазар и ще допринесе за пълното оползотворяване на неговия потенциал.

### 3. Общи бележки

3.1. Комитетът подчертава необходимостта от въвеждане на някои елементи в представения от Комисията „пакет във връзка със спазването“ с цел да се укрепи легитимността на нейното законодателно предложение, да се отговори на очакванията на всички институции и органи, които ще участват в бъдещото му прилагане, и да се постигне ефективно прилагане на пакета във всички държави адресати.

3.2. Призови за укрепването на SOLVIT — основната цел на горепосочения „пакет във връзка със спазването“, бяха отправени както от държавите членки в изрични искания до Комисията посредством Съвета по конкурентоспособност, така и от Европейския парламент — обстоятелство, което придава стабилна основа на демократична легитимност на въпросното законодателно предложение.

3.2.1. Целесъобразно би било да се разширят и уточнят режимът и функциите на компетентните органи и институции, които трябва да гарантират бъдещото прилагане на обсъжданата регулаторна рамка, и по-конкретно на Регламента за определяне на условията и процедурата, за да може Комисията да отправя искания към предприятията и обединенията от предприятия да представят информация във връзка с вътрешния пазар и свързани области.

3.2.2. В този смисъл Комитетът подчертава необходимостта от промяна на насочеността в предложението на Комисията, тъй като, от една страна, в него не се посочва ролята на Комитета на етапа на прилагане на регламента, а от друга, изглежда, че основната му цел е да засили самата роля на Комисията в рамките на административния етап, предшестваш сезирането поради неизпълнение на задължение.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 257 final.

3.2.2.1. На първо място, гореупоменатото предложение отслабва легитимността на функционалната субсидиарност на Съюза, като изключва Комитета от изпълнението на задачите, които са му специално възложени в Договорите и на чието изпълнение посвещава успешно значителна част от своята дейност.

3.2.2.2. ЕИСК разполага с необходимия опит, инструменти и капацитет, за да допринесе за по-доброто разбиране на функционирането на SOLVIT. Комитетът е изключен и от всякакъв вид сътрудничество при наблюдението и оценката на прилагането на предложените регламенти.

3.2.2.3. Този подход на предложението относно „единния цифров портал“ следва да бъде променен, тъй като в настоящия си вариант не се вменява в институционалното измерение на член 11, параграф 2 от ДЕС, ограничава ролята на Комитета като изразител на интересите на организираното гражданско общество и накърнява самия принцип на демокрацията на участието в нейното функционално измерение, като намалява ефективността на бъдещото прилагане на регламента.

3.2.2.4. Единният цифров портал следва да спомогне за ускореното въвеждане на ефикасно, оперативно съвместимо и достъпно за всички електронно управление. ЕИСК подкрепя прилагането на принципа за *еднократност* и потвърждава отново<sup>(5)</sup> целесъобразността на принципа *всички нива на управление*, който се състои в сътрудничество между отделните публични органи отвъд границите на съответната им област на компетентност, за да се осигури на отправящия искането интегрирано предложение от една единствена инстанция.

3.2.3. На второ място, в отговор на неколкото призови на Съвета по конкурентоспособност и на Европейския парламент третият раздел от Плана за действие относно укрепването на SOLVIT съдържа важни мерки за подобряване ролята на SOLVIT като средство за прилагане на правото на ЕС.

3.3. Необходимо е също така да се направят няколко бележки с цел да се постигне възможно най-ефективно прилагане на предложеното съобщение.

3.3.1. На първо място, що се отнася до намерението за популяризиране на SOLVIT, следва да се разгледат два въпроса, които не присъстват в плана за действие на Комисията.

3.3.2. От една страна, предвид оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, което се предвижда да се осъществи до средата на 2019 г., понятието за „пазар“, упоменато във втория раздел на плана, ще бъде съществено стеснено. Ако дотогава не бъде постигнато споразумение, уреждащо двустранните отношения между Обединеното кралство и ЕС, и тази държава не е част от европейското икономическо пространство, нейната администрация ще бъде автоматично освободена от задължението да изпълнява плана, с произтичащите от това вреди за нейните граждани и за гражданите на държавите, в които оперира мрежата от центрове SOLVIT.

3.3.3. От друга страна, като се има предвид, че нормите на правото на ЕС, и по-конкретно основните икономически свободи, имат извънтериториален обхват на приложение, което означава, че произтичащите от тях ползи и задължения се отнасят и за граждани на трети държави и техните администрации, в бъдеще следва да се обмисли дали е възможно да се създадат центрове SOLVIT и механизмът да се прилага на територията на държави, с които ЕС е сключил международни споразумения за специални отношения, като предвидените в първите три тирета от член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС. Това ще донесе несъмнена полза за гражданите и предприятията, както и за гражданите на тези трети държави, и ще доведе до по-добро прилагане на правилата относно вътрешния пазар.

3.4. На второ място, необходимо е да се създадат стимули за публичните администрации на онези държави членки, които, вследствие на цифровото разделение или по причини от друго естество, имат нужда от повече ресурси за прилагането на регламента за създаване на единен цифров портал.

3.4.1. Комисията би могла да обмисли предложение за приемането на действие за укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Подобно действие изглежда обосновано и с цел създаване на стимули за самите засегнати предприятия с оглед на данните, представени в третия раздел от гореупоменатия план на Комисията, които показват несъразмерни разлики в броя на досиетата, разглеждани в отделните центрове SOLVIT — разлики, които не могат да бъдат обосновани само с различната демографска и икономическа тежест на участващите държави.

3.5. Накрая, необходимо е да се постигне ангажимент във всички държави, в които оперира мрежата SOLVIT, за подбор във възможно най-кратки срокове и посредством публични и прозрачни конкурси на подходящ, постоянен персонал, който да се занимава с решаването на случаите, представяни в централите на мрежата.

<sup>(5)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 99.



#### 4. Конкретни бележки

##### 4.1. Относно SOLVIT

4.1.1. ЕИСК подкрепя предложените конкретни подобрения с цел усъвършенстване на работата на SOLVIT. Мрежата може да бъде полезен инструмент, тъй като предоставя платформа на гражданите и предприятията за разрешаване на широк спектър от въпроси, свързани с вътрешния пазар. Комисията би трябвало да повиши още повече цялостната видимост на SOLVIT.

4.1.2. По-доброто прилагане на законодателството е от полза както за гражданите, така и за предприятията. Данните показват, че с годините делът на представяните на SOLVIT случаи, засягащи граждани, по-специално в контекста на социалното осигуряване, се е увеличил в сравнение с този на случаите, внасяни от предприятия. От друга страна, процентът на разрешените случаи, засягащи предприятия, — 80 %, е под средното за мрежата (89 %). Комисията следва да предприеме подходящи мерки, за да могат всички потребители да се възползват от възможностите, които предлага мрежата. Важно е този инструмент да бъде укрепен и ЕИСК изразява надежда, че очакванията, свързани с *пътната карта за укрепването на SOLVIT*, ще се изпълнят, по-конкретно що се отнася до въвеждането на процедура за обжалване на решенията за предприятия в областта на взаимното признаване на стоки и до по-директната и ефективна правна помощ за мрежата, с помощта на усъвършенстван механизъм за неформални правни консултации и интерактивни инструменти за обучение с възможности за управление на разминаващите се мнения.

##### 4.2. Относно предложението за регламент за единен цифров портал

4.2.1. Комитетът подкрепя инициативата за *единен цифров портал*, която се съдържа в предложението за регламент. Порталът следва да предоставя на гражданите и дружествата цялата информация и помощ, от която се нуждаят, за да оперират в рамките на вътрешния пазар. При условие че бъде разработен добре, този инструмент може да помогне както на гражданите, които живеят и работят в друга държава — членка на ЕС, така и на дружествата, които желаят да се възползват от някоя от икономическите свободи в друга държава членка, особено МСП и стартиращите предприятия.

4.2.2. Гражданите и предприятията често не са напълно запознати със своите права и възможности в рамките на единния пазар. *Единният цифров портал* следва да усъвършенства и свърже съществуващите инструменти и да подпомага предприятията при най-често извършваните онлайн административни процедури и формалности. Порталът следва да направи единния пазар по-прозрачен, а също и по-сигурен и по-предсказуем.

4.2.3. От съществено значение е единният цифров портал да предоставя цялата необходима на предприятията информация и помощ с цел по-лесно извършване на трансгранична стопанска дейност. Това включва актуална висококачествена информация за пазара, разрешаване на проблеми и механизми за разрешаване на спорове, както и електронни процедури за предприятия, които желаят да осъществяват трансгранична дейност.

##### 4.3. Относно предложението за регламент за инструмент за информация за единния пазар (SMIT)

4.3.1. Съществуват разногласия между различните организации на гражданското общество, най-вече при организациите на работодателите, представявани в ЕИСК, относно предложението за регламент за определяне на условията и процедурата, която позволява на Комисията да поиска от предприятия и сдруженията на предприятия да предоставят информация относно вътрешния пазар.

4.3.2. Организациите, които представляват предприятията, оспорват предложението, тъй като според тях то до голяма степен е насочено към бизнеса, но отговорността за пречките пред единния пазар, които продължават да съществуват, се носи от държавите членки:

- а) от основно значение за по-ефективното функциониране на единния пазар е договорените правила да се прилагат по-добре. Това започва с насоки и подкрепа за държавите членки в процеса на транспониране и прилагане на правилата. Комисията би трябвало да играе по-голяма роля в процеса на привеждане в изпълнение, за да гарантира, че всички икономически оператори спазват правилата, и да не се колебае да стартира пилотни проекти или производства за установяване на нарушения при неспазване на правилата;
- б) по отношение на информацията, с която разполага ЕК, за да предприема действия във връзка с преодоляването на пречките пред единния пазар, вече съществуват големи информационни канали, като например мрежата „Enterprise Europe“, Платформата за онлайн решаване на спорове, базата данни TRIS, системата IMI и Платформата REFIT. Тези канали биха могли да бъдат проучени по-добре и по-системно, за да се идентифицират пречките и разпокъсаността на единния пазар, включително неспазването на законодателството на ЕС;

в) предприятията изразяват безпокойство и опасения във връзка с увеличавашата се административна тежест, произтичаща от новото задължение да предоставят, под риск от глоби и санкции, поверителна търговска информация и чувствителни данни за дружествата (ценова политика, бизнес стратегия).

4.3.3. От своя страна, организациите, представляващи сдружения на гражданското общество, възприемат положително предложението за регламент, тъй като считат, че е важно:

а) да се осигури навременният достъп до надеждни данни, тъй като освен повишаване на прозрачността и подобряване на функционирането на вътрешния пазар това ще предостави достъп до полезна, целесъобразна и съгласувана информация, която е от особено значение за приемането на някои мерки от Комисията;

б) да се получава своевременно изчерпателна и надеждна количествена и качествена информация от избрани участници на пазара посредством конкретно адресирани искания, и

в) да се подпомогне Комисията да гарантира, че правата на гражданите и предприятията в рамките на единния пазар се спазват, и да се допринесе за укрепване на сътрудничеството с държавите членки.

4.3.4. Затова в случай че предложението за регламент бъде прието в предвидения срок, ЕИСК отправя искане към Комисията да използва този инструмент при максимално зачитане на принципа на пропорционалност, в случаи със силно изразено трансгранично измерение, и зачитайки основните права на засегнатите страни, по-специално по отношение на защитата на поверителната информация.

4.3.4.1. Освен това предложението за извършване на оценка, съдържащо се в обяснителния текст на предложението, трябва да се премести в законодателния текст, за да се превърне в задължителна разпоредба. Тази оценка ще трябва да се извърши в срок от пет години от датата на приемане на регламента с цел да се анализира функционирането на тези надзорни дейности.

## 5. Ролята на ЕИСК в този процес

5.1. Изграждането на единния пазар на ЕС и правилното прилагане на неговите правила представляват един от основните приоритети на ЕИСК.

5.2. Гражданите и предприятията често не са напълно запознати с правата и възможностите, които предлага вътрешният пазар. Единният цифров портал следва да усъвършенства и свърже съществуващите инструменти и да подпомага предприятията при най-често извършваните онлайн административни процедури и формалности. Този портал следва да направи вътрешния пазар по-прозрачен и следователно по-сигурен и по-предсказуем.

5.3. Като представител на организациите на гражданското общество ЕИСК е готов да даде своя принос към тази инициатива. За тази цел той предлага съдействието си за наблюдението и оценката на прилагането на регламента относно „Единния цифров портал“.

5.4. ЕИСК призовава Комисията за тясно сътрудничество, чрез което да се възползва от знанията и опита на неговите членове от всички 28 държави членки.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейски икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинга и докладването на емисиите на CO<sub>2</sub> и разхода на гориво на нови тежки превозни средства“**

[COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD)]

(2018/C 081/13)

Докладчик: **Dirk BERGRATH**

Съдокладчик: **Mihai MANOLIU**

|   |   |
|---|---|
| Консултация   | Европейски парламент, 15.6.2017 г.<br>Съвет, 22.6.2017 г.               |
| Правно основание  | член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция  | „Единен пазар, производство и потребление“                              |
| Приемане от секцията                                      | 4.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия                                | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №  | 529   |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 188/0/3   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Според ЕИСК основните цели на политиката на ЕС следва да бъдат създаването на работни места и инвестициите, насочени към реиндустриализацията на Европа, икономическия растеж, прехода към чиста енергия, нови бизнес модели, авангардните технологии, опазването на околната среда и общественото здравеопазване.

1.2. ЕИСК счита, че превозвачите са пропуснали възможности за намаляване на сметките си за горива, които представляват една четвърт от техните оперативни разходи. Горивната ефективност е основен критерий при избора при закупуване, а намаляването на разхода на гориво би спомогнало за намаляване на разходите за внос на горива. ЕС се нуждае от сертифициране, от оценка на разхода на гориво и от стандарти за емисиите и за разхода на гориво и това следва да стимулира иновациите. Политиките и плановете за електрически превозни средства доведоха до ожесточена конкуренция между производителите на превозни средства. Транспортният сектор трябва да даде своя принос за намаляването на емисиите, наред със секторите на строителството, селското стопанство и оползотворяването на отпадъците.

1.3. Действията на ЕС са оправдани с оглед на трансграничното въздействие на изменението на климата и необходимостта от защита на единните пазари на горива, автомобили и транспортни услуги. Разпокъсаността на транспортния пазар и загубата на прозрачност на пазара, различията в законодателствата и в практиките в областта на мониторинга, както и липсата на обща база данни, съдържаща данни от мониторинга, оказват значително социално и икономическо въздействие.

1.4. ЕИСК приветства факта, че с предложението за регламент се улесняват мониторингът и разпространението на измерванията на CO<sub>2</sub> от наскоро регистрирани в ЕС тежки превозни средства (ТПС), а на клиентите — повечето от които МСП — се предоставя ясна информация относно разхода на гориво.

1.5. ЕИСК приветства избора на третия вариант в предложението за регламент — смесено докладване, тъй като той обезпечава цифровия информационен поток, означава, че се събират данни както на национално равнище, така и на равнище ЕС, и е свързан с ниски административни разходи.

1.6. ЕИСК изтъква, че през последните години големи пазари като САЩ, Канада, Япония и Китай въведоха мерки за сертифициране и подобряване на горивната ефективност под формата на стандарти за разхода на гориво и/или за емисиите с оглед стимулиране на иновациите и бързо подобряване на ефективността на превозните средства. Затова конкурентоспособността на европейските производители на тежки превозни средства зависи от изпълнението на тези стандарти.

1.7. Макар да е вярно, че пазарът по принцип оказва натиск върху производителите да продължат да намаляват разхода на гориво на камиони в ЕС, транспортните предприятия, основната част от които са МСП, често срещат трудности при финансирането на по-високата покупна цена на по-икономичните ТПС.

1.8. ЕИСК препоръчва на Комисията при определянето на потенциалните пределни стойности на CO<sub>2</sub> за тежки превозни средства да се стреми да постигне баланс между целите, които могат да бъдат постигнати в краткосрочен и средносрочен план, и по-дългосрочната цел за автомобилен транспорт с нулеви емисии. Това означава, че следва да се стимулират иновациите в съществуващи технологии, без да се ограничават инвестициите в превозни средства с нулеви емисии.

1.9. В този контекст ЕИСК счита, че препоръките, отправени в неговото становище относно окончателния доклад на групата на високо равнище CARS 21, биха могли да се използват и за тежките превозни средства, особено когато става въпрос за графика за изпълнение.

1.10. ЕИСК подчертава ролята на публичните инвестиции и на регулирането за намаляването на емисиите от автомобилния транспорт, включително на емисиите от тежкотоварния транспорт.

1.11. ЕИСК подчертава, че всички регулаторни действия трябва да бъдат придружени от повече мерки на политиките с цел намаляване на нуждата от автомобилен транспорт — включително на тежкотоварен транспорт — чрез преминаване към други видове транспорт (железопътен, вътрешноводен и т.н.) с по-малко емисии на парникови газове.

## 2. Въведение

2.1. Предложението за регламент има за цел да формулира изискванията за мониторинг и докладването на емисиите на CO<sub>2</sub> и разхода на гориво на нови тежки превозни средства, регистрирани в Европейския съюз. Той се прилага само по отношение на тежкотоварните превозни средства, проектирани и конструирани за превозване на пътници или товари и ремаркетата <sup>(1)</sup>.

2.2. Транспортът и мобилността са жизненоважни за икономиката и конкурентоспособността на Европа. Това значение е отразено и в широкия спектър от други рамки на политики, които оказват силно влияние върху този сектор. Изпълнението на приоритетите на енергийния съюз, на цифровия единен пазар и на програмата за работни места, растеж и инвестиции във всички случаи ще е от полза за мобилността и транспортния сектор.

2.3. През октомври 2014 г. държавните и правителствените ръководители от ЕС <sup>(2)</sup> определиха задължителна цел за намаляване на емисиите, генерирани от икономиката на целия ЕС, с най-малко 40 % до 2030 г. в сравнение с нивата от 1990 г. Тази цел се основава на прогнозите в световен план, които съответстват на средносрочния график на Парижкото споразумение относно изменението на климата (COP 21) <sup>(3)</sup>. Комисията обяви, че ще въведе стандарти за горивна ефективност за нови тежки превозни средства.

2.4. Според данни на промишлеността през 2015 г. износът на камиони е генерирал излишък в търговския баланс в размер на 5,1 млрд. евро. Този сектор е част от автомобилната промишленост, която осигурява пряко и непряко 12,1 млн. работни места в Европа, което съответства на 5,6 % от общата заетост в ЕС.

<sup>(1)</sup> Категориите превозни средства, определени в Директива 2007/46/ЕО, последно изменена с Регламент (ЕС) № 385/2009: М1, М2, N1 и N2 с базова маса над 2 610 кг, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета, и всички превозни средства от категории М3 и N3, както и превозни средства от категории О3 и О4.

<sup>(2)</sup> Заклучения на Европейския съвет от 24 октомври 2014 г., EUCO 169/14, точка 2.

<sup>(3)</sup> FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. В Рамковата стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата (февруари 2015 г.)<sup>(4)</sup> преходът към енергийно ефективен транспортен сектор с намалени въглеродни емисии е набелязан като ключова област за действие. Стимулирани от Парижкото споразумение относно изменението на климата, мерките, набелязани в Европейската стратегия за мобилност с ниски емисии (юли 2016 г.),<sup>(5)</sup> вече се изпълняват. Като част от Плана за инвестиции за Европа инвестициите в инфраструктура следва да стимулират създаването на бъдеща чиста, конкурентоспособна и свързана мобилност в Европа.

2.6. В периода между 1990 г. и 2014 г. емисиите на CO<sub>2</sub> от търговски превозни средства в ЕС нарастваха значително по-бързо от тези от леки автомобили. Емисиите на CO<sub>2</sub> от търговски превозни средства са се увеличили с приблизително 25 %, а емисиите от леки автомобили — едва с около 12 %. Понастоящем приблизително една четвърт от емисиите на CO<sub>2</sub> от автомобилния транспорт в ЕС се дължат на камионите и автобусите. Техният дял в емисиите продължава да расте, докато емисиите от леки и лекотоварни автомобили намаляват в резултат на все по-строгите пределни стойности на CO<sub>2</sub>.

2.7. Понастоящем един типичен европейски 40-тонен влекач 4x2 в „цикъл за изпитване на дълги разстояния“ изразходва приблизително 33,1 л гориво на 100 км по пътища и магистрали. Един типичен европейски 12-тонен товарен автомобил 4x2 в „цикъл на изпитване в условия на градско движение“ изразходва приблизително 21,4 л гориво на 100 км<sup>(6)</sup>.

2.8. Тежките превозни средства (ТПС) обикновено се произвеждат на няколко етапа. Като цяло се предлагат единствено изделия, произведени по поръчка. Шасито се произвежда от един производител, след което на следващия етап каросерията се получава от друг производител. Това означава, че няколко различни производителя оказват въздействие върху разхода на гориво на цялостното превозно средство и следователно върху неговите емисии на CO<sub>2</sub>.

2.9. Купувачите на тежки превозни средства са основно превозвачите на товари. Техните разходи за гориво могат да надвишат една четвърт от оперативните им разходи и поради това горивната ефективност се превръща за тях в основен критерий при закупуването. Въпреки че горивната ефективност на тежките превозни средства се е подобрила през последните десетилетия, много от надхвърлящите общо половин милион транспортни предприятия, голяма част от които са МСП, все още нямат достъп до стандартизирана информация за оценка на технологиите за горивна ефективност и сравняване на камиони, която би им позволила да направят най-информирания избор при закупуване и да намалят своите разходи за гориво. Ситуацията се усложнява от липсата на общоприета методология за измерване на разхода на гориво.

2.10. Липсата на прозрачност на пазара води до по-слаб натиск върху производителите на ТПС в ЕС да полагат допълнителни усилия за подобряване на ефективността на превозните средства и да инвестират в иновации при един толкова конкурентен световен пазар. Следователно съществува риск производственият отрасъл на ЕС да загуби сегашните си водещи позиции в областта на горивната ефективност на превозните средства.

2.11. Прозрачността по отношение на характеристиките на превозните средства във връзка с горивото и емисиите на CO<sub>2</sub> би стимулирала и конкуренцията на пазара на ЕС, където през 2016 г. Комисията установи картел между производителите на камиони, който е функционирал в периода между 1997 г. и 2011 г.

### 3. Предложението за регламент

3.1. Предлаганият регламент е част от пакета „Европа в движение“, който има за цел: да подобри пътната безопасност; да насърчи по-справедливото таксуване; да намали емисиите на CO<sub>2</sub>, замърсяването на въздуха, задръстванията и административната тежест за предприятията; да се бори с незаконното наемане на работа и да осигури на работниците достойни условия на труд и периоди на почивка.

3.2. В дългосрочен план тези мерки ще окажат положително въздействие далеч извън транспортния сектор: те ще насърчат заетостта, растежа и инвестициите, ще укрепят социалната справедливост, ще увеличат възможностите за избор на потребителите и ще осигурят на Европа ясна насока за намаляване на емисиите.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(6)</sup> Delgado, O., Rodríguez, F., Muncrief, R., *Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020–2030 timeframe*, International Council on Clean Transportation, ICCT White Paper (Технология за горивна ефективност в европейските тежки превозни средства: базова линия и потенциал за периода 2020—2030 г., Бяла книга на Международния съвет за чист транспорт), Берлин, юли 2017 г.

3.3. През следващите 12 месеца този пакет ще бъде допълнен от още предложения, които ще включват стандарти за емисиите от леки и лекотоварни автомобили след 2020 г. — за пръв път, от тежки превозни средства. С тези предложения допълнително ще се насърчат иновациите, ще се повиши конкурентоспособността, ще се намалят емисиите на CO<sub>2</sub>, ще се подобрят качеството на въздуха, общественото здраве и пътната безопасност.

3.4. Недостигът на информация ще се компенсира посредством софтуер за математическо моделиране — ефикасен инструмент за изчисляване на консумацията на гориво и свързаните с това разходи. Новият регламент за сертифициране (одобрение на типа) за определянето на емисиите на CO<sub>2</sub> ще се основава на данните за индивидуалните експлоатационни характеристики и на сертифициран процес на набавяне и управление на входящите данни.

3.5. В настоящото предложение за регламент е взето предвид съобщението от 2014 г. относно „Стратегия за намаляване на разхода на гориво и на емисиите на CO<sub>2</sub> от тежкотоварни превозни средства“. В стратегията за ТПС се посочват мярката за прилагане, която определя процедурата за сертифициране на емисии на CO<sub>2</sub> от нови ТПС, пускани на пазара на ЕС, като емисиите се изчисляват с помощта на инструмента за моделиране VECTO, както и законодателно предложение относно мониторинга и докладването на тези емисии.

3.6. Като се има предвид, че VECTO е единствено инструмент за моделиране, вторият пакет следва да включва изпитване на разхода на гориво при пътни условия, каквото Комисията планира за леките автомобили и леките търговски превозни средства. Необходимо е да се разработи методика за диференциране на таксите за ползване на инфраструктурата за нови ТПС в съответствие с емисиите на CO<sub>2</sub> (преразглеждане на Директивата за евровинетката и на Директивата за енергийната ефективност).

3.7. ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите членки да се договорят да гарантират достъпа на трети страни (научноизследователски институти, транспортни предприятия, НПО) до официалните данни от VECTO относно разхода на гориво, така че цифрите да бъдат подложени на кръстосана проверка чрез независимо изпитване. Необходимо е да се осъществяват контрол на качеството и проверка на подаваните данни с цел да се предотвратят пропуски или нередности. Тези проверки следва да се извършват в съответствие с основните права.

3.8. С настоящото предложение също така се изпълнява Европейската стратегия от 2016 г. за мобилност с ниски емисии, чиито цели включват намаляване на емисиите на парникови газове в автомобилния транспорт с поне 60 % през 2050 г. в сравнение с нивата от 1990 г. и драстично намаляване на емисиите на замърсители на въздуха. В стратегията също така се заявява, че Комисията ще ускори анализа на вариантите за разработването на стандарти за емисии на CO<sub>2</sub> с оглед на изготвянето на законодателно предложение по време на мандата на настоящата Комисия.

3.9. За целите на мониторинга, считано от 2020 г., компетентните органи на държавите членки трябва да предоставят данни за новите превозни средства, регистрирани в ЕС за пръв път през предходната година, а производителите на тежки превозни средства трябва да предоставят данни за превозните средства, произведени през предходната календарна година. Годишните доклади следва да се представят до 28 февруари всяка година. Видовете данни, които следва да се предоставят, са посочени в части А и Б от Приложение I към предложението за регламент.

3.10. Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) ще управлява — от името на Комисията, централна база на представяните данни, които ще бъдат публично достъпни (с изключение на някои чувствителни данни).

3.11. Компетентните органи и производителите ще отговорят за точността и качеството на данните, които предоставят. Комисията обаче може да извършва собствена проверка на качеството на предоставените данни и по целесъобразност да предприема необходимите мерки за коригиране на данните, публикувани в централния регистър. Не се предвиждат преки задължения за докладване за МСП или микропредприятия.

3.12. Комисията ще изготвя годишен доклад с анализ на данните за предходната календарна година, подадени от държавите членки и производителите. Анализът трябва да включва като минимум данни за средния разход на гориво и емисиите на CO<sub>2</sub> на парка от тежки превозни средства в ЕС като цяло, както и на всеки отделен производител. В него също така се вземат под внимание данните (ако такива са налични) за разпространението на нови и усъвършенствани технологии за намаляване на CO<sub>2</sub>.

3.13. Комисията е оправомощена посредством делегирани актове да променя изискванията за данни, посочени в приложенията към предложението за регламент, и да прави промени в процеса на мониторинг и докладване.

#### 4. Общи бележки

4.1. Както и в предходни свои становища относно законодателни предложения на Комисията за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, ЕИСК потвърждава своята подкрепа за всички инициативи на ЕС, които имат за цел да постигнат конкретни цели за намаляване на емисиите на парникови газове, тъй като това е основна част от борбата с изменението на климата. За тази цел не бива да се пренебрегва нито една разумна мярка за намаляване на емисиите и от търговски превозни средства, тъй като те съставляват над 10 % от парка на превозните средства.

4.2. Освен това избраният инструмент — регламент на ЕС — е най-подходящ, за да се гарантира незабавно съответствие с приетите разпоредби и да се избегне нарушаване на конкуренцията, което би могло да повлияе на вътрешния пазар.

4.3. Данните за емисиите на CO<sub>2</sub> и за разхода на гориво се събират посредством софтуер за математическо моделиране, наречен VECTO (Vehicle Energy Consumption calculation Tool).

4.3.1. Решението за разработване на този инструмент беше взето, след като бяха разгледани други варианти на процедури за изпитване, включително платформи за изпитване на двигателя, изпитване на динамометричен стенд и бордови изпитвания при реално движение с преносими системи за измерване на емисиите (PEMS). Основните причини за избора на математическото моделиране, а не на някоя от другите процедури за изпитване са:

- 1) съпоставимост: резултатите от изпитванията за различните видове ТПС са пряко съпоставими;
- 2) ефективност на разходите: високата цена на съоръженията за изпитване в сравнение с тази на математическото моделиране;
- 3) капацитет за справяне с високата вариативност: сериите за производство на ТПС са много малки, тъй като превозните средства до голяма степен са съобразени с предписанията на крайните ползватели;
- 4) възпроизводимост: математическото моделиране дава най-високи резултати по отношение на възпроизводимостта на изпитванията;
- 5) точност: могат да бъдат установени малки икономии от оптимизацията на самостоятелни елементи;
- 6) обхват: математическото моделиране може да се използва за оптимизиране на общата конфигурация на превозните средства, с цел да се постигне по-нисък разход на гориво, тъй като включва всички компоненти (купе, гуми, двигател, предавателен механизъм и т.н.). Стратегията за ТПС от 2014 г. утвърди този подход.

4.3.2. Задължението за обработване и предоставяне на разположение на данните от VECTO за всички нови тежки превозни средства позволява на купувачите да съпоставят както различните модели превозни средства, технологиите за разход на гориво и различните видове каросерии на превозните средства — напр. товароподемен кран, хладилна камера — така и различните комбинации от отделни компоненти. За разлика от леките автомобили, различните модели тежки превозни средства се използват по различни начини в зависимост от каросерията, което води до големи разлики при разхода на гориво и емисиите на CO<sub>2</sub>. Освен това възможността за съпоставка води до по-голяма конкуренция както между производителите на превозни средства, така и между производителите на каросерии на превозни средства.

4.3.3. ЕИСК приветства факта, че с предложението за регламент се улесняват мониторингът и разпространението на измерванията на CO<sub>2</sub> от наскоро регистрирани в ЕС ТПС, а на клиентите — повечето от които МСП — се предоставя ясна информация относно разхода на гориво.

4.3.4. ЕИСК осъзнава, че измерването на емисиите в реални условия посредством преносими системи за измерване на емисиите (PEMS) е за предпочитане пред измерването на емисиите посредством динамометричен стенд или, както се предлага тук, чрез софтуер за математическо моделиране. След един начален период и след като вземе под внимание опита със системата VECTO, Комисията следва да анализира осъществимостта на изпитванията за емисиите в реални условия от тежки превозни средства и ако те бъдат счестени за осъществими, по какъв начин могат да бъдат провеждани.

4.4. По време на оценката на въздействието Комисията изпробва три варианта за събиране на данни и докладване на ЕАОС: 1) докладване от националните органи; 2) докладване от производителите на тежки превозни средства; и 3) смесено докладване от националните органи и от производителите.

4.4.1. ЕИСК приветства избора на третия вариант в предложението за регламент — смесено докладване, тъй като той обезпечава цифровия информационен поток, означава, че се събират данни както на национално равнище, така и на равнище ЕС, и е свързан с ниски административни разходи.

4.4.2. ЕИСК отбелязва със задоволство, че данните, предоставяни на Комисията от компетентните национални органи и от производителите на тежки превозни средства, трябва да бъдат публично достъпни. ЕИСК приветства и предложението, според което нито идентификационните номера на превозните средства (VIN), нито данните за производството на някои части (предавателен механизъм, оси и гуми) не трябва да бъдат публично достъпни с цел защита на данните и гарантиране на конкуренцията.

4.5. Според ЕИСК си заслужава да се помисли за такси за ползване на пътищата въз основа на емисиите на CO<sub>2</sub> за тежки превозни средства. За тази цел данните от централния регистър (идентификационен номер и измервания на емисиите на CO<sub>2</sub>) трябва да бъдат свързани с данните за регистрацията (номер на табелата), след което да бъдат споделени с администраторите на таксите за ползване на пътищата.

4.5.1. ЕИСК подкрепи неколккратно <sup>(7)</sup> намерението на Комисията да въведе единна система на европейско равнище за такси за ползване на пътищата въз основа на принципа „замърсителят плаща“. Една публично управлявана единна система за такси за ползване на пътищата би била полезна и от гледна точка на защитата на данни.

4.6. Комисията счита своето предложение за регламент за необходима стъпка към въвеждането и привеждането в изпълнение на бъдещите стандарти за емисиите на CO<sub>2</sub> от тежки превозни средства. Системата за мониторинг и докладване е особено необходима за оценяване на спазването на такива бъдещи стандарти, както и за случаите за леките и лекотоварните автомобили.

4.6.1. Задължителни пределни стойности на CO<sub>2</sub> за леки автомобили в ЕС съществуват от 2009 г., а за лекотоварни автомобили от 2011 г. Междувременно досега тежките превозни средства не са подлежали на съпоставими пределни стойности на CO<sub>2</sub>. През 2018 г. обаче се очаква законодателно решение на Комисията, с което ще бъдат въведени задължителни пределни стойности на CO<sub>2</sub> и за тези превозни средства.

4.6.2. Големи пазари като САЩ, Канада, Япония и Китай въведоха мерки за сертифициране и подобряване на горивната ефективност под формата на стандарти за разхода на гориво и/или за емисиите с оглед стимулиране на иновациите и бързо подобряване на ефективността на превозните средства. Затова конкурентоспособността на европейските производители на тежки превозни средства зависи от изпълнението на тези стандарти.

4.7. Вярно е, че пазарът по принцип оказва натиск върху производителите да продължат да намаляват разхода на гориво на камиони в ЕС: разходите за гориво представляват най-голямото перо (приблизително 30 %) в структурата на разходите при автомобилните превози на дълги разстояния. Затова като купувачи на тежки превозни средства транспортните предприятия имат интерес да купуват камиони, които имат възможно най-малък разход на гориво.

4.7.1. От друга страна, опитът показва, че само незадължителните цели и пазарните сили не са достатъчни за постигането на значително намаляване на разхода на гориво на новите превозни средства, а оттам и на емисиите на CO<sub>2</sub>.

4.7.2. В транспортния сектор преобладават МСП. Един от най-важните въпроси, с които се сблъскват МСП, е трудният достъп до финансиране. Следователно транспортните предприятия често срещат трудности при финансирането на по-високата покупна цена на ТПС с по-ефективен разход на гориво.

4.7.3. ЕИСК препоръчва на Комисията при определянето на потенциалните пределни стойности на CO<sub>2</sub> за тежки превозни средства да се стреми да постигне баланс между целите, които могат да бъдат постигнати в краткосрочен и средносрочен план, и по-дългосрочната цел за автомобилен транспорт с нулеви емисии. Това означава, че следва да се стимулират иновациите в съществуващи технологии, без да се ограничават инвестициите в превозни средства с нулеви емисии.

4.7.4. В този контекст ЕИСК счита, че препоръките, отправени в неговото становище относно окончателния доклад на групата на високо равнище CARS 21 <sup>(8)</sup>, биха могли да се използват и за тежките превозни средства. Сред препоръките са на индустриалците да се предостави време да разработят напълно технологиите, необходими за изпълнението на по-строгите изисквания, без това да доведе до значително увеличаване на цените на продуктите и в крайна сметка до намаляване на темпа на обновяването на автомобилния парк.

<sup>(7)</sup> EESC-2017-02887 (вж. страница 181 от настоящия брой на Официален вестник), EESC-2017-02888(вж. страница 188 от настоящия брой на Официален вестник), EESC-2017-03231(вж. страница 195 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(8)</sup> ОВ С 10, 15.1.2008 г., стр. 15.



4.7.5. Във връзка с това нормативната уредба на САЩ относно нови ТПС, влекачи, ремаркета и двигатели може да се счита за положителен пример за предварително прилагане. Там вторият етап от нормативната уредба ще бъде въведен през примерния период 2018 г. — 2027 г., като бъдат надградени стандартите от началния етап 1, които обхващат примерния период 2014 г. — 2018 г.

4.8. ЕИСК подчертава ролята на публичните инвестиции и на регулирането за намаляването на емисиите от автомобилния транспорт, включително на емисиите от тежкотоварния транспорт.

4.8.1. Бъдещ вариант би могла да бъде системата от „електрически магистрали“, където хибридните камиони ще се задвижват от надземни електрически линии по ключови коридори за превоз на товари подобно на днешните трамваи, влакове и тролейбуси. Докато са свързани с контактната мрежа, камионите ще могат да се движат изцяло с електричество. Когато излезе извън електрическото трасе, превозното средство ще се движи с дизелов или електрически двигател благодарение на капацитета на бордовия акумулатор.

4.8.2. Организирането на конвои от камиони разполага с потенциал за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> с около 10 %. Камионите се движат един след друг на определено разстояние, като използват съвременни технологии за свързаност и системи за подпомагане на шофирането. Превозното средство начело на конвоя играе ролята на водач. Ако то спре, всички останали камиони в конвоя също спират. Времето за реакция на практика е еднакво за всички камиони. Организирането на конвои води до нисък разход на гориво и до по-голяма безопасност, но може да бъдат необходими регулаторни промени.

4.8.3. С Директива (ЕС) 2015/719<sup>(9)</sup> най-накрая бяха въведени нови изменения в разпоредбите относно тежките превозни средства, които ще позволят въвеждането на по-аеродинамичен дизайн с по-голяма енергийна ефективност и поведение по отношение на емисиите по европейските пътища. Измененията включват дерогации относно максималната обща дължина на ТПС, позволяващи последващо оборудване на съществуващите камиони със задни аеродинамични дефлектори, а новите камиони да притежават тези допълнителни аеродинамични елементи, както и да имат по-кръгло и по-издължено купе. Производителите на ремаркета обаче сигнализират за проблеми с органите по регистрацията при прилагането на тези нови разпоредби.

4.9. ЕИСК подчертава, че всички регулаторни действия трябва да бъдат придружени от повече мерки на политиките с цел намаляване на нуждата от автомобилен транспорт — включително на тежкотоварен транспорт — чрез преминаване към други видове транспорт (железопътен, вътрешноводен и т.н.) с по-малко емисии на парникови газове.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Директива (ЕС) 2015/719 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 година за изменение на Директива 96/53/ЕО на Съвета относно максимално допустимите размери в националния и международен трафик на някои пътни превозни средства, които се движат на територията на Общността, както и максимално допустимите маси в международния трафик (ОВ L 115, 6.5.2015 г., стр. 1).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно междинния преглед на изпълнението на стратегията за цифров единен пазар — Свързан с интернет цифров единен пазар за всички“**

[COM(2017) 228 final]

(2018/C 081/14)

Докладчик: **Antonio LONGO**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.                             |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“                  |
| Приемане от секцията           | 4.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 111/0/0   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя предложението за преразглеждане на *стратегията за цифров единен пазар*, като същевременно признава сериозните усилия на Комисията по отношение на законодателната инициатива за постигане на целите на ЕС за технологичен, икономически и социален растеж.

1.2. Въпреки това ЕИСК изразява загриженост поради забавянето на приемането и прилагането на представените 35 законодателни действия и инициативи, което вероятно ще задълбочи технологичните и конкурентните *различия* между ЕС и световните конкуренти.

1.3. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да допълни стратегията за цифров единен пазар с три нови законодателни инициативи относно онлайн платформите, основаната на данни европейска икономика и киберсигурността. В тази връзка Комитетът препоръчва органичен подход, който да взема под внимание необходимостта от засилване на конкурентоспособността и защита на цифровите права както на вътрешния пазар, така и в трети държави.

1.4. Комитетът отново подчертава необходимостта от укрепване на *социалното измерение* <sup>(1)</sup> на стратегията за цифров единен пазар. Само посредством управление на европейско равнище с участието на националните правителства, социалните партньори и гражданското общество като цяло, може да се отговори на предизвикателствата и рисковете, свързани с цифровата революция, като се осигури защита на уязвимите лица и се предложат по-големи възможности на гражданите и предприятията.

1.5. ЕИСК призовава ЕС да инициира — като същевременно защита националните правомощия в тази област — мащабен план за цифрово образование и обучение, за да предостави на всички граждани познавателните средства, които да им позволят да се справят по най-добрия начин с прехода. Планът следва да обхваща всички видове и степени на образованието, започвайки от подготовката на преподавателите и преразглеждането на учебните програми и методиката, и да е тясно свързан със система за учене през целия живот с цел актуализиране на квалификациите или преквалифициране на работниците. Трябва да се обърне специално внимание на ръководните кадри чрез организирането на курсове за повишаване на квалификацията в сътрудничество с университетите.

<sup>(1)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10, параграфи 3.8 и 3.9.

1.6. Цифровата революция ще преобрази всички аспекти на труда: организация, места, задачи, срокове, условия и договори. ЕИСК счита, че социалният диалог може да играе ключова роля в това отношение и призовава Комисията да инициира, съвместно със социалните партньори, процес на обмисляне на средносрочните и дългосрочните перспективи и да набележи устойчиви действия, за да се гарантират достойни заплати, качествена работа, балансирано съотношение между времето за работа и личен живот и общ достъп до социалната сигурност.

1.7. ЕИСК приветства постигнатите наскоро успехи в цифровия сектор, но призовава европейските и националните институции да следят за правилното и пълното прилагане на законодателството (например: *премахване на надценките на дребно за роуминг*) и да продължат да работят за намаляване на фрагментираността и изкривяванията. Във връзка с това ЕИСК препоръчва на Комисията да публикува във възможно най-кратък срок регламент, който да позволява преносимост на онлайн съдържанието.

1.8. Комитетът подчертава колко е важно да се преодолее възможно най-бързо инфраструктурното, културно и териториално цифрово разделение, което понастоящем представлява спирачка за икономическото и социалното развитие на ЕС, както и източник на неравенство по отношение на условията на живот и възможностите за гражданите и предприятията. Отпуснатото до момента финансиране е съществено, но не е достатъчно за покриването на всички нужди за развитие на ЕС.

1.9. ЕИСК подчертава, че достъпът до интернет е основно право на всеки гражданин, както и незаменим инструмент за социално приобщаване и икономически растеж, и затова включването му сред универсалните услуги не търпи повече отлагане.

1.10. ЕИСК призовава Комисията да ускори сроковете за осъществяване на стратегиите за електронно управление и електронно здравеопазване, не само защото те представляват задължителна предпоставка за европейско цифрово развитие, но и заради положителното въздействие, което биха могли да окажат върху качеството на услугите и живота на гражданите.

1.11. Комитетът счита, че трябва да се засили подкрепата за МСП, тъй като използването на цифровите технологии вече е задължително предварително условие за оставане на пазара. Освен това мерките в подкрепа на предприятията трябва да включват специална стратегия за *стартиращите предприятия*, която да се основава на три ключови цели: опростяване на законодателството, изграждане на мрежи и улеснен достъп до финансиране.

1.12. Комитетът призовава Комисията да засили защитата на правата на потребителите на цифрови услуги в целия Съюз, без хармонизирането на различните законодателства да води до намаляване на защитата там, където тя вече е консолидирана и задоволителна.

1.13. ЕИСК счита, че киберсигурността е от първостепенно значение за европейския суверенитет и конкурентоспособността, тъй като засяга всички области на приложение на цифровите технологии. Комитетът препоръчва предложението на Комисията да предвижда значително повишаване на стандартите за превенция, възпиране, реакция, управление на кризи и устойчивост, при спазване на основните права на ЕС, като постави основите за укрепване на сътрудничеството между държавите членки и с трети държави.

## 2. Технологично равнище на цифровия единен пазар

2.1. От май 2015 г. досега Европейската комисия е изготвила 35 законодателни предложения, предвидени в стратегията за цифровия единен пазар<sup>(2)</sup>, много от които все още не са изпълнени, тъй като са предмет на обсъждане между Комисията, Парламента и Съвета, или се очаква ефективното им прилагане в отделните държави членки. В съобщението за междинния преглед на стратегията за цифровия единен пазар се прави първи отчет на започнатите инициативи и постигнатите резултати.

2.2. Сред най-чувствителните инициативи, които са или предстои да бъдат въведени, се посочват:

— *премахването на надценките на дребно за роуминг*<sup>(3)</sup> от 15 юни 2017 г.;

<sup>(2)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 399 final.

— *трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание* <sup>(4)</sup> от първите месеци на 2018 г.;

— *премахването на необоснованото блокиране на географски принцип* <sup>(5)</sup>, което вреди на потребителите.

2.3. Комисията счита за изключително важно прилагането на пакета за свързаността <sup>(6)</sup>, което ще насърчи разработването на висококачествени цифрови инфраструктури в целия ЕС, така че ползите от цифровата революция да достигнат до всички предприятия и граждани.

2.4. С оглед насърчаването на трансграничната електронна търговия ще бъде важно да се приемат предложенията на Комисията за хармонизиране на *правилата относно цифровите договори* <sup>(7)</sup>, засилване на сътрудничеството между националните органи за защита на потребителите <sup>(8)</sup>, осигуряване на ценова достъпност на услугите за трансгранична доставка <sup>(9)</sup>, опростяване на процедурите за деклариране на ДДС <sup>(10)</sup>, противодействие на нелоялните търговски практики и защита на правото на интелектуална собственост, в това число авторското право <sup>(11)</sup>.

2.5. С цел постигане на по-високи стандарти за *защита на данните* <sup>(12)</sup> и *поверителност на електронните разговори* <sup>(13)</sup> Комисията прие два специални регламента, които ще трябва да бъдат приложени през 2018 г.

2.6. Правната рамка на аудиовизуалния сектор <sup>(14)</sup> ще бъде адаптирана към изискванията на цифровата ера с преразглеждане на *правилата относно авторското право* <sup>(15)</sup>, с цел улесняване на трансграничния достъп до материали и увеличаване на обхвата на използване на защитени с авторски права материали в областта на образованието, научните изследвания и културата.

### 3. Обобщение на новите предложения на Комисията

3.1. На фона на естественото развитие на цифровия свят, което ще доведе до постоянни законодателни и инфраструктурни промени, е много важно да се гарантира сигурна, отворена и справедлива цифрова среда за всички потребители. Тези условия са абсолютно необходими за укрепване на доверието, тъй като неговата липса все още ограничаваше разширяването на цифровия единен пазар (ЦЕП) <sup>(16)</sup>.

3.2. Комисията е определила три области, в които е необходимо да се положат по-големи усилия от страна на ЕС и за които предвижда да представи законодателни инициативи в близко бъдеще: 1) **онлайн платформи**, 2) **европейска икономика, основана на данни**, 3) **киберсигурност**.

3.3. *Онлайн платформите* <sup>(17)</sup> преобразуват цифровия единен пазар, превръщайки се в „интернет пазители“, тъй като контролират достъпа до информация, съдържание и трансакции. Поради това през 2017 г. Комисията ще изготви инициатива за тяхното включване и натоварването им с отговорности по управлението на мрежата. По-специално ще бъде разгледан проблемът с неправомерните договорни клаузи и некоректните търговски практики във взаимоотношенията между платформите и предприятията. Освен това премахването на незаконното съдържание ще стане по-бързо и по-ефективно с въвеждането на официална система за „уведомяване и отстраняване“.

3.4. *Основаната на данни икономика* ще има все по-голяма роля за предприятията, гражданите и обществените услуги. През 2017 г. Комисията ще публикува две законодателни инициативи относно *свободното трансгранично движение на лични данни* и достъпността и *повторното използване* на публични данни и данни, придобити посредством използването на публични източници. И накрая, за да се подготви цифровият пазар за развитието на *интернет на нещата*, ще бъдат дефинирани принципи за определяне на това кой носи отговорност в случай на вреди, причинени от продукти, използващи голямо количество данни.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 627 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 289 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 и 635 final.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 283 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 285 final.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 757 final.

<sup>(11)</sup> COM(2016) 593 final.

<sup>(12)</sup> Регламент (ЕС) 2016/679.

<sup>(13)</sup> COM(2017) 10 final.

<sup>(14)</sup> COM(2016) 287 final.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 593 и 594 final.

<sup>(16)</sup> Специален Евробарометър 460.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 288 final.

3.5. През 2017 г. Комисията ще преразгледа *стратегията на ЕС за киберсигурността*<sup>(18)</sup>, както и мандата на Европейската агенция за мрежова и информационна сигурност (ENISA), за да ги приспособи към новите предизвикателства и рискове. Освен това ще бъдат предложени допълнителни мерки за стандарти, сертифициране и етикетиране в областта на компютърната сигурност с цел по-добра защита срещу компютърни атаки на свързаните с интернет обекти. Този процес ще доведе до укрепване на публично-частните партньорства.

3.6. За да се подобрят цифровите умения и пригодността за заетост, Комисията призовава за бързото изпълнение на *Програмата за умения в Европа*<sup>(19)</sup> и на *Коалицията за умения и работни места в областта на цифровите технологии*<sup>(20)</sup>. Освен това през 2018 г. Комисията ще стартира проекта „*Цифрова възможност*“, за да се даде възможност на завършилите образование лица да провеждат трансгранични стажове в областта на цифровите технологии.

3.7. *Стратегията за цифровизиране на европейската промишленост*<sup>(21)</sup> ще насърчи сътрудничеството и обмена на добри практики. Тази инициатива допълва средствата, заделени от програмата „*Хоризонт 2020*“ (5,5 милиарда евро) и частните и националните инвестиции, основавайки се на публично-частните партньорства. Някои ключови сектори като енергетиката, транспорта и финансите ще бъдат значително преобразувани в съответствие с критериите за устойчивост и ефективност.

3.8. Планът за *електронно управление през периода 2016—2020 г.*<sup>(22)</sup> ще улесни цифровия преход на обществените услуги на национално и европейско равнище. Комисията предвижда секторът на здравеопазването да претърпи най-големи промени поради ефекта от правото на лечение във всяка държава от ЕС (здравни досиета и цифрови рецепти) и нарастващото използване на технологиите в помощ на лекарите (за изследвания, операции, терапии и т.н.).

3.9. За да укрепя позицията си в световен мащаб, ЕС увеличи средствата за научни изследвания и иновации и стартира две големи технологични инициативи: *компютърните услуги в облак* за споделяне и повторно използване на придобитите знания и *квантовата информатика* за справяне с проблеми, свързани с изчисления, по-сложни от решаваните понастоящем с помощта на суперкомпютри.

3.10. Комисията счита, че стратегията за цифровия единен пазар ще има все по-голямо влияние върху отношенията между ЕС и трети държави. Тя ще доведе до необходимост от защита на нови цифрови права, борба с цифровия протекционизъм и насърчаване на инициативи за противодействие на *цифровото разделение* в световен мащаб.

#### 4. Общи бележки

4.1. ЕИСК признава усилията на Комисията по отношение на законодателната инициатива за постигане на набелязаните в стратегията за цифровия единен пазар цели на ЕС за технологичен, икономически и социален растеж. По-специално Комитетът счита, че настоящият средносрочен преглед е от решаващо значение за улесняване на прилагането на тази стратегия, чрез намаляване на нейната фрагментираност и изкривявания.

4.2. Комитетът приветства постигнатите неотдавна резултати, като например: премахването на надценките на дребно за роуминг<sup>(23)</sup>, трансграничната преносимост на онлайн продуктите<sup>(24)</sup> и премахването на необоснованото блокиране на географски принцип<sup>(25)</sup>. Тези инициативи ще допринесат за изграждането на по-положителна представа за ЕС, въпреки че все още са налице множество проблеми, които следва да се разрешат, за да се гарантират правата на потребителите и лоялната конкуренция между предприятията.

4.2.1. Комитетът обаче отбелязва, че в много държави членки премахването на таксите за роуминг се осъществява разпокъсано и неравномерно, което създава очевидни вреди за потребителите и имиджа на ЕС. В различни държави асоциациите на потребителите не одобряват опитите за заобикаляне на премахването на роуминга, най-вече чрез ограничаване на предоставяните гигабайти за онлайн сърфиране. Затова ЕИСК приканва Комисията да наблюдава стриктно този процес, като го укрепва и ускорява сроковете и начините за неговото изпълнение.

<sup>(18)</sup> JOIN (2013) 1.

<sup>(19)</sup> COM(2016) 381 final.

<sup>(20)</sup> 2016/C484/01.

<sup>(21)</sup> COM(2016) 180 final.

<sup>(22)</sup> COM(2016) 179 final.

<sup>(23)</sup> ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 131; ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 162.

<sup>(24)</sup> ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 86.

<sup>(25)</sup> ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 93.

4.2.2. Що се отнася до трансграничната преносимост на онлайн съдържанието, ЕИСК се надява на бързо конкретизиране на предварителното споразумение между Съвета и Комисията, прието от Европейския парламент на 18 май тази година. Споразумението предвижда регламент, с който да се въведе общ подход на ЕС по въпроса за преносимостта на онлайн съдържанието, така че да се даде възможност на абонатите на услуги да имат достъп до тях и да ги ползват, когато временно се намират в друга държава — членка на Съюза, различна от държавата на пребиваване.

4.3. Комитетът изразява загриженост поради факта, че само някои от законодателните предложения, представени от Комисията в рамките на стратегията за цифровия единен пазар, са били действително изпълнени. Това представлява сериозно ограничение както за оценката на стратегията като цяло, така и за реалистичните перспективи за растеж и конкурентоспособност на ЕС. Комитетът призовава всички институции, участващи в процеса на *съвместно вземане на решения*, да съкратят сроковете на преговорите и се надява държавите членки да приложат правилата своевременно и последователно.

4.4. ЕИСК счита, че цифровата революция ще промени радикално живота на гражданите, както и начините за извършване на стопанска дейност, производство и търговия с трудно предвидими понастоящем дългосрочни последици, най-вече по отношение на пазара на труда и заетостта. Цифровите технологии ще променят организацията на труда, задачите, местата на работа, работното време, условията на труд и трудовите договори. Ето защо Комитетът подчертава необходимостта от укрепване на *социалното измерение* <sup>(26)</sup> на стратегията за цифров единен пазар. Само по този начин ще бъде възможно да се разгледат всички свързани с цифровата революция предизвикателства и рискове, за да се даде възможност на всички да се възползват от нейните предимства и възможности.

4.5. ЕИСК счита, че е жизненоважно да се стартира, във възможно най-кратък срок, мащабна европейска програма за цифрово образование и обучение, за да се осигурят на всички граждани необходимите инструменти, които да им позволят да се справят по най-добрия начин с прехода. По-конкретно ЕИСК — макар и да съзнава, че националните власти имат правомощия в тази област — би искал тази програма да тръгне от училищата, с цел да се повишат квалификациите на преподавателите, да се съобразят учебните програми и методиката с цифровите технологии (включително с *електронното обучение*) и да се осигури висококачествено образование на всички учаци. Естествено продължение на програмата ще бъде ученето през целия живот с цел преквалификация или актуализиране на квалификациите на всички работници <sup>(27)</sup>.

4.6. Комитетът счита, че бизнесът трябва бързо да актуализира собствените си цифрови умения, със специален акцент върху въпроса за киберсигурността. Комитетът смята, че ЕС трябва да подкрепи усилията на предприятията за повишаване на квалификацията на ръководните им кадри, с подкрепата на академичните среди, за да се повишат техните знания и осведоменост за рисковете, свързани с кражбата на данни и киберпрестъпността. ЕИСК счита, че е също толкова важно да се подпомогне обучението на компютърните техници, отговарящи за сигурността, чрез осигуряване на специални полигони за симулиране на компютърни атаки и тестване на капацитета им за реагиране.

4.7. ЕИСК отбелязва, независимо от вече препоръчаното през 2015 г. <sup>(28)</sup>, че някои ключови предизвикателства пред изграждането на цифровия единен пазар все още не са разгледани по подходящ начин. Разпространението на цифровите умения, компютърната грамотност, цифровизацията на предприятията и *електронното управление* продължават да представляват ключови предпоставки за широко, споделено и балансирано развитие.

4.8. ЕС е инвестирал и продължава да инвестира милиарди в научни изследвания и иновации, както и в цифровия сектор. Въпреки това, в сравнение с оценките на Комисията за средствата, които ще са необходими (около 155 милиарда евро), сме далеч от равнищата на инвестиции, които са достатъчни, за да се гарантира силно и балансирано развитие в областта на цифровите технологии, наравно с основните световни конкуренти. Поради това Комисията често е заявявала желанието си да се заложи на публично-частни партньорства (ПЧП), за да се преодолее *недостигът* на инвестиции.

4.8.1. ЕИСК счита, че ПЧП със сигурност представляват важен лост за развитие и иновации, но не могат да бъдат считани за решение на всички проблеми. Поради това Комитетът призовава европейските институции да се ангажират по-активно с действия и финансиране в областите с *нисък пазарен потенциал*, както и с всички инициативи, предназначени за създаване на инфраструктури с висока добавена стойност, ползите от които обаче биха могли да се проявят само в дългосрочен план (програма „Механизъм за свързване на Европа“).

<sup>(26)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10, параграфи 3.8 и 3.9.

<sup>(27)</sup> ОВ С 434, 15.12.2017, стр. 30.

<sup>(28)</sup> ОВ С 71, 24.2.2016, стр. 65, Стратегия за цифровия единен пазар, параграфи 1.1, 1.2, 1.3 и 1.8.

4.9. Данъчното облагане на цифровите мултинационални компании отдавна е предмет на оживени дебати и значителни институционални инициативи. По-специално националните данъчни системи изглежда невинаги налагат справедливо облагане на генерираните от тези дружества печалби в рамките на ЕС. Комитетът призовава Комисията да набележи решения, които в рамките на принципа на субсидиарност да осигурят баланс между необходимостта от справедливо данъчно облагане на печалбите, без да се спират иновациите и развитието.

4.10. ЕИСК отново припомня необходимостта от намаляване на *цифровото разделение*, което би могло да се превърне в един от основните фактори за икономическо, професионално и социално изключване. В този контекст е необходимо възможно най-скоро да се осъществят предвидените от ЕС стратегии за образование и обучение в областта на цифровите технологии (*Програмата за умения в Европа* и *Коалицията за умения и работни места в областта на цифровите технологии*). Затова ЕИСК препоръчва на Комисията да следи за бързото и правилно протичане на този процес в държавите членки.

4.11. Комитетът отново подчертава принципа, според който достъпът до интернет е основно право на всеки гражданин, както и незаменим инструмент за социално приобщаване и икономически растеж. Поради това включването на достъпа до високоскоростен интернет сред универсалните услуги не търпи повече отлагане<sup>(29)</sup>. ЕИСК също така счита, че явлението „цифрова революция“ може да бъде управлявано единствено ако е налице активно участие на гражданите, които трябва да бъдат наясно с възможностите и опасностите, свързани с интернет.

4.12. Следователно е важно ЕС да подкрепя и участва активно в ежегодния форум за управление на интернет, който на следващото заседание в Женева през декември 2017 г. ще бъде озаглавен *Shape Your Digital Future! („Начертайте цифровото си бъдеще!“)* и на който ще се обсъжда как предлаганите от интернет възможности могат да бъдат максимално оползотворени, като същевременно се посрещнат възникващите рискове и предизвикателства.

4.13. ЕИСК подкрепя *пакета за свързаността*<sup>(30)</sup> и със задоволство приветства инициативите за намаляване на териториалното *цифрово разделение* (Wifi4EU) и гарантиране на качеството на цифровите комуникации (5G). По-специално, Комитетът счита, че Wifi4EU е от ключово значение, за да може цифровият единен пазар да стане „действително“ свързан за всички. Затова изразява надежда, че гореспомнатият пилотен проект, който понастоящем предвижда заделянето на 125 милиона евро, ще залегне в структурата на политиките на ЕС, като коригира бюджета му, така че да се гарантира достъп до качествен интернет за всички граждани, включително за живеещите в зони, които не представляват интерес от пазарна гледна точка (острови, планински и най-отдалечени райони).

4.14. ЕИСК споделя предложението **онлайн платформите** да бъдат включени в широкообхватен проект, с което да се превърнат в отговорни участници в една справедлива и прозрачна интернет екосистема. Този процес обаче не може да пренебрегне необходимостта от намаляване на фрагментираността на законодателството, като се вземе предвид въздействието върху предприятията (нелоялна конкуренция), работещите (договори) и потребителите<sup>(31)</sup> (трансгранични спорове), и като се гарантира запазването на установените стандарти.

4.15. ЕИСК счита, че **европейската икономика, основана на данни**, е един от секторите, в които разликата между ЕС и лидерите в областта на глобалните цифрови иновации е по-очевидна. Комитетът подкрепя предложението за създаване на регулаторна рамка, при условие че тя се впише правилно и в контекста на *компютърните услуги в облак*<sup>(32)</sup>, *изкуствения интелект* и *интернет на нещата, като взема предвид свободата на договаряне, претаквайки пречките пред иновациите*, и намери адекватен отговор в предоставеното финансиране от ЕС.

4.16. ЕИСК счита, че **киберсигурността** е от първостепенно значение, тъй като обхваща всички сфери на прилагане на цифровите технологии и е жизненоважна за гарантирането на европейския суверенитет, който е неразривно свързан с *цифровата автономност* както на събирането и управлението на данни, така и на самите съоръжения, които контролират и следят този процес. Като се има предвид широкият кръг от засегнати области, ЕИСК счита, че трябва да се увеличат значително средствата, предназначени за киберсигурност, да се излезе извън рамките на научните изследвания, да се осигури участието на чувствителни сектори на промишлеността (като транспорт, промишлено производство с висока добавена стойност и др.) и да се подкрепят усилията на държавите членки за укрепване на цифровата защита.

<sup>(29)</sup> ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 8.

<sup>(30)</sup> ЕИСК изготви становища относно всяко предложение, но под обща шапка, за да се гарантира последователност във визията и съдържанието: ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 51; ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 56; ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 65; ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 69; ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 74.

<sup>(31)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 119.

<sup>(32)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 86.

4.17. Кибертероризмът и киберпрестъпността вече представляват заплаха за всички икономики и правителства. Комитетът препоръчва предложението за преразглеждане на стратегията за киберсигурността да предвижда значително подобряване на стандартите за превенция, възпиране, реакция, управление на кризи и устойчивост при спазване на основните права на ЕС, като постави основите за укрепване на сътрудничеството между държавите членки и с трети държави.

4.17.1. ЕИСК споделя мнението на Комисията, че всички цифрови продукти и свързаните с тях системи трябва да бъдат безопасни още от пускането им на пазара, и изразява надежда за бързо предприемане на обявените мерки.

4.17.2. Комитетът подкрепя предложението на Комисията мандатът на ENISA<sup>(33)</sup> да бъде разширен и приспособен към новите глобални заплахи. По-специално ЕИСК счита, че преразглеждането на европейските стратегии в областта на киберсигурността следва да протече и при повече откритост, диалог и прозрачност на ENISA спрямо гражданите и организираното гражданско общество, така че да може да се подобрят нейните инициативи и дейности.

## 5. Конкретни бележки

5.1. Въпреки че 90 % от европейските предприятия изискват цифрови умения, през 2016 г. само 44 % от европейските граждани и 37 % от работещите са ги притежавали в достатъчна степен. Освен това, почти половината от европейските предприятия не преквалифицират своите служители, което е в ущърб както на работещите, така и на конкурентоспособността на самите предприятия<sup>(34)</sup>. Поради това ЕИСК отново подчертава неотложната необходимост от финансиране със специални ресурси на една широка стратегия за цифрово образование и обучение<sup>(35)</sup>, с особено внимание към разликата между „цифровото поколение“ и възрастните хора<sup>(36)</sup>, и с по-общата цел да се окаже подкрепа и съдействие на всички „нецифровизирани“ лица, независимо от тяхната възраст или статут.

5.2. По отношение на въздействието върху заетостта, съществува конкретна възможност роботизирането да доведе до общо намаляване на работните места, като постепенно погълне всички повтарящи се и „не толкова“ творчески трудови дейности<sup>(37)</sup>. Поради това ЕИСК призовава Комисията да започне, чрез инструмента на европейския социален диалог, процес за гарантиране на достойни заплати, балансирано съотношение между времето за работа и личен живот, качествени работни места и общ достъп до социалната сигурност<sup>(38)</sup>.

5.2.1. За справяне с предизвикателството на цифровизацията от съществено значение ще бъде предприемането на действия в областта на образованието и обучението, като се предвидят специални процедури в европейски мащаб за преместване на работниците, чиято трудова дейност ще бъде поверена на машини или ще се превърне в остаряла поради роботизирането, като се осигурят подходящи социални амортизатори, за да им се гарантира достоен живот във фазите на преквалификация. Също така ще бъде изключително важно тези мерки да бъдат включени в гъвкава и устойчива широкообхватна стратегия, способна да реагира бързо и ефективно на предизвиканите от цифровата революция промени, така че да я управлява и да не бъде засегната от нея.

5.3. ЕИСК подчертава отново подкрепата за плана за действие в областта на *електронното управление* за предлагане на лесни за ползване, персонализирани и трансгранични цифрови услуги. Комитетът обаче счита, че понастоящем тези цели не могат да бъдат постигнати, предвид закъсненията в прилагането на стратегията на национално равнище и липсата на широко разпространена и *взаимосвързана* цифрова инфраструктура в европейски мащаб. Комитетът отбелязва, че все още има проблеми с принципа на „еднократност“ и закъснения в създаването на *единен цифров портал*. Освен това ЕИСК подчертава необходимостта от *актуализиране* спрямо най-новите технологии и от по-голяма откритост по отношение на потребителите във връзка с възможността за промяна или заличаване на техните данни (*право „да бъдеш забравен“*)<sup>(39)</sup>.

<sup>(33)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 124.

<sup>(34)</sup> Европейска комисия, *Digital Transformation Scoreboard (Индекс на цифровата трансформация)*, 2017 г.

<sup>(35)</sup> ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 1, ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 45.

<sup>(36)</sup> ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 28.

<sup>(37)</sup> „The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis“ („Рискът от автоматизация на работните места в държавите от ОИСР: сравнителен анализ“), ОИСР, 2016 г. Тече разгорешен дебат относно въздействието на цифровата революция върху равнищата на заетост. ОИСР предвижда намаляване на работните места с 9 % (тези, които се считат за по-монотонни), но други проучвания като тези на Световната банка или други институции допускат увеличаване на работните места или компенсиране между закритите и новосъздадените работни места. Със сигурност всички проучвания се обединяват около принципа, че пазарът на труда ще бъде обект на големи промени, и необходимостта от предприемане на навременни и устойчиви контрамерки.

<sup>(38)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 161.

<sup>(39)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 99.



5.4. В сектора на електронното здравеопазване (*e-health*) Комитетът установява сходни проблеми с тези на *електронното управление*. Поради това ЕИСК предлага да се насърчи създаването на модерни цифрови инфраструктури, да се укрепи сътрудничеството със секторите на научните изследвания и иновациите и да се включат по-активно потребителите и здравните специалисти <sup>(40)</sup>.

5.5. ЕИСК подкрепя съобщението относно *цифровизирането на европейската промишленост*, като подчертава, че нито една държава членка не е в състояние да се възползва сама от всички възможности, предлагани от цифровите технологии. За сметка на това ЕС може да се изправи срещу основните световни конкуренти, при условие че се разработи обща стратегия за укрепване на европейската промишлена база (*промишленост 4.0*) като самостоятелен фактор за конкурентоспособност, която да може да привлича инвестиции, да увеличава броя на работните места и да пропължи да преследва целта за промишлено производство в размер на 20 % от европейския БВП до 2020 г. <sup>(41)</sup>.

5.6. Комитетът призовава Комисията да подкрепя цифровите иновации във всички предприятия, с особено внимание по отношение на МСП, които биха могли да получат сериозни предимства от цифровизацията (опростяване и намаляване на бюрокрацията), но които без подходяща подкрепа и подпомагане може да бъдат изхвърлени от пазара. На практика цифровизацията на всяко едно предприятие вече е необходимо, но недостатъчно условие за оставане на пазара, и е възможно МСП да имат повече трудности в приспособяването към промените, тъй като разполагат с по-малко средства и ресурси.

5.7. ЕИСК счита, че е необходимо да се подкрепят *стартуращите предприятия* като привилегирани участници в цифровите иновации, икономическия растеж и заетостта, като се насърчава тяхното развитие и укрепване (*scale-up*). По-специално се препоръчва междусекторен подход към различните видове предприятия, основан на три ключови цели: опростяване на законодателството, изграждане на мрежи и улеснен достъп до финансиране <sup>(42)</sup>.

5.8. ЕИСК счита трансграничната електронна търговия за един от ключовите сектори за развитието на цифровия единен пазар. Комитетът подновява призива за по-решителни действия, с цел разходите за доставка на колетни пратки да станат по-достъпни за всички <sup>(43)</sup>. Също така се препоръчва по-добро хармонизиране на правилата относно цифровите договори, поради избрания законодателен инструмент (две директиви), което без опростяването на регулаторната рамка може да създаде объркване <sup>(44)</sup>.

5.9. ЕИСК приветства предоставената от Комисията информация за резултатите, постигнати в областта на защитата на потребителите с платформата за *онлайн решаване на спорове* <sup>(45)</sup>, но счита, че има още много какво да се направи за нейното популяризиране и засилване на доверието на потребителите в онлайн търговията. По-специално Комитетът изразява надежда за укрепване на инструментите за извънсъдебно решаване на спорове, особено трансгранични. Също така настоява за действия в областта на защитата на данните <sup>(46)</sup>, аудиовизуалните медийни услуги <sup>(47)</sup>, борбата с измамите и защитата на авторското право <sup>(48)</sup>, като се следи за защитата на потребителите, особено на най-уязвимите от тях, от кибертормоз, *фалишиви новини* и всякакви форми на подбуждане към насилие.

5.10. ЕИСК също така подкрепя започнатия от Комисията процес за хармонизиране на защитата на потребителите в европейски мащаб, при условие че останат непроменени по-високите стандарти за защита на потребителите и се преследва цялостно подобряване на защитата на потребителите на цифрови услуги в ЕС.

5.11. ЕИСК призовава Комисията да разширява все повече обхвата на стратегията за цифровия единен пазар, като го допълва с други сектори/стратегии с ключово значение за развитието на Европа, като енергетиката, кръговата икономика <sup>(49)</sup> и транспорта <sup>(50)</sup>, в по-широката рамка на целите за устойчив растеж, набелязани от Организацията на обединените нации. Това всъщност би могло да даде решителен принос за постигането на целите за устойчивост, опростяване и ефективност.

<sup>(40)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 14.

<sup>(41)</sup> ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 50.

<sup>(42)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 20.

<sup>(43)</sup> ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 106.

<sup>(44)</sup> ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 57.

<sup>(45)</sup> Над 24 000 са разрешените през първата година случаи, съгласно съобщението от комисар Jourova. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-727\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_bg.htm).

<sup>(46)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 107.

<sup>(47)</sup> ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 157.

<sup>(48)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 27.

<sup>(49)</sup> ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 98.

<sup>(50)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 85; ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 52.

5.12. ЕИСК счита за необходимо ЕС да увеличи инвестициите в научни изследвания и иновации, за да може да се конкурира с лидерите в областта на цифровите иновации. Инициативите, насочени към укрепване на инфраструктурната база, са важни, но не и решаващи. По-специално Европа трябва да въведе възможно най-скоро *клубътърните услуги в облак* <sup>(51)</sup>, в съответствие със стратегията *Open Innovation, Open Science, Open to the World*. („Отворени иновации, отворена наука, отвореност към света“). Също така Комитетът счита за правилно да се продължи със задълбочената работа в областите на квантовата информатика и изкуствения интелект <sup>(52)</sup>.

5.13. ЕИСК подкрепя подхода на Комисията за засилване на външната проекция на стратегията за цифровия единен пазар, но счита, че досега в тази област е направено твърде малко. По-специално Комитетът изразява надежда за две равнища на действия:

- *определяне на нови взаимоотношения с цифровите конкуренти*. ЕС ще трябва да защитава цифровите права, да противодейства на цифровия протекционизъм и да бъде двигател на изграждането на световен съюз за киберсигурност. Този процес ще играе ключова роля при определянето на новото глобално управление;
- *насърчаване на цифровото развитие*. Цифровизацията може да представлява важен двигател на растежа, способен да противодейства на причините за войни, бедност и миграция. Освен това Комитетът счита, че за постигането на голяма част от целите на ООН за устойчиво развитие е задължително цялостното и широко използване на цифровите технологии, активно участие в което вземат държавите и гражданите, а не само най-богатите и най-напредналите от тях. Следователно намаляването на технологичните различия трябва да бъде приоритет за ЕС в глобален мащаб, а не само с оглед на трансграничното сътрудничество.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(51)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 86.

<sup>(52)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 1.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2016 г.“**

[COM(2017) 285 final]

(2018/C 081/15)

Докладчик: **Paulo BARROS VALE**

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.            |
| Правно основание               | Член 304 от ДФЕС                           |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“ |
| Приемане от секцията           | 4.10.2017 г.                               |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.                              |
| Пленарна сесия №               | 529  |
| Резултат от гласуването        | 177/1/3                                    |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |  |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК оценява положително съдържанието на доклада относно политиката в областта на конкуренция за 2016 г. <sup>(1)</sup> и като цяло го подкрепя. Той обаче изразява известна загриженост във връзка с настоящия контекст, както и по отношение на рамката на това, което според него може да представлява европейската политика в областта на конкуренцията.

1.2. ЕИСК оценява положително усилията на Комисията да защитава спазването на правилата и по този начин да насърчава климат на свободна и лоялна конкуренция, както и да развива международното сътрудничество.

1.3. ЕИСК счита, че политиката в областта на конкуренцията заслужава да бъде определена по-добре и че в много случаи тя влиза в противоречие с останалите политики на ЕС, които оказват въздействие върху нея. Бизнесът и потребителите са изправени пред различни проблеми извън областите, с които Комисията се занимава по линия на политиката в областта на конкуренцията и които оказват въздействие върху вътрешния пазар, такъв е например случаят с проблемите, произтичащи от данъчното облагане.

1.4. Правомощията на Комисията са ограничени, но тя има право на законодателна инициатива и може да го използва по-амбициозно, за да свърже темите от областта на конкуренцията с различните европейски политики и с дейността на националните органи за защита на конкуренцията (НОЗК). Ако искаме Европейската комисия и НОЗК да работят по-ефективно, целесъобразно е да се постигне пълна съгласуваност между европейската и националните политики в областта на конкуренцията.

1.5. Примерите от ежедневието показват, че конкуренцията има отрицателни последици върху определени категории, по-специално върху МСП и потребителите: търговските практики на големите дистрибуторски групи, които унищожават малките предприятия чрез агресивни преговори и които ограничават избора на потребителите, неясните модели за ценообразуване, например по отношение на енергията и горивата, които са в ущърб на предприятията и потребителите, дъмпинговите практики, които продължават да се наблюдават, по-специално в секторите на дистрибуцията и транспорта, са все въпроси, изискващи бдителност и постоянна борба от страна на компетентните НОЗК и Комисията.

1.6. Макар да е наясно, че пазарната сила на големите групи може да създаде нарушения на конкуренцията, Комисията взе решение да подкрепи сливания и концентрации, които създадоха истински отраслови гиганти. ЕИСК призовава Комисията да намери действително ефективни решения в тези процеси и да следи с повишена бдителност дейностите на големите групи, като гарантира спазването на правилата и интересите на потребителите и МСП.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 285 final.

1.7. Съгласно Договора не е възможно уеднаквяване на данъчните политики. Понякога различията в прякото и непрякото данъчно облагане нанасят вреди на предприятията и потребителите и засилват асиметриите. ЕИСК отново изтъква, че докато Европа оставя данъчното облагане в обхвата на националните компетентности, политиката в областта на конкуренцията трябва да гарантира смекчаване на произтичащите от данъчното облагане изкривявания.

1.8. Международното сътрудничество се е развило в хода на преговорите по различни споразумения. ЕИСК твърди, че трябва да е налице стремеж към създаването на истински съюзи и че сключените споразумения трябва да вземат предвид вече проведените задълбочени дискусии по съдържанието на търговските споразумения.

## 2. Съдържание на доклада относно политиката в областта на конкуренцията за 2016 г.

2.1. По същество докладът представя мерките, които Комисията е приела в областта на конкуренцията, и представлява синтез на по-обширен работен документ относно предприятиите през 2016 г. действия<sup>(2)</sup>.

2.2. Значението на политиката в областта на конкуренция беше припомнено от председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер в речта му относно състоянието на Съюза през 2016 г.: *„Равни условия за всички означава също, че в Европа потребителите са защитени от картели и от злоупотреби на мощни дружества. [...] Комисията следи за тази равнопоставеност. Това е социалната страна на конкурентното право.“*

2.3. Докладът е разделен на шест части: въведение; осигуряване на истински равни условия за всички: как контролът върху държавната помощ спомага за преодоляване на това предизвикателство; насърчаване на конкуренцията и иновациите в рамките на цифровия единен пазар; изграждане на единен пазар, който предоставя възможности на гражданите и предприятията на ЕС; отключване на потенциала на европейския енергиен съюз и на кръговата икономика; изграждане на европейска и световна култура на конкуренция.

2.4. Като цяло ЕИСК одобрява съдържанието на доклада. Той обаче отправя критика по отношение на една точка, включена в раздела „Поддържане на плодотворен диалог между институциите“: „Правилата за държавна помощ запазват също равнопоставеността между банките, получили държавна помощ, и тези, които не са получили тава помощ“. На банките, получили държавна помощ, са наложени известен брой условия, но не може да се твърди, че е спазена равнопоставеността между онези, които са се възползвали от въпросната помощ, и останалите. Нарушаването на конкуренцията реално съществува и наложените корективни мерки не смекчават това.

## 3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приветства доклада относно политиката в областта на конкуренция за 2016 г., който разглежда въпроси от голямо значение за дейността на предприятията и живота на гражданите.

3.2. Структурата на европейската промишлена е изградена предимно от МСП. Именно те са стълбът на европейската икономика и поради своя размер са най-силно уязвими на нелоялната конкуренция.

3.3. В сектора на големите търговски вериги МСП са особено ошетенени заради злоупотребата с господстващо положение от страна на големите дистрибуторски групи, които, възползвайки се от силната си позиция при договарянето и в противоречие на всички правила в областта на конкуренцията, прибягват в търговските си отношения до практики, които продължават да унищожават дребните производители и малкия бизнес и да налагат условия за избора и интересите на потребителите. ЕИСК препоръчва на Комисията да включи в бъдещите доклади относно политиката в областта на конкуренция анализ на функционирането на веригата за снабдяване с хранителни продукти.

3.4. Дейността на НОЗК е от съществено значение за справяне със злоупотребите с господстващо положение и други ограничаващи конкуренцията практики. Комисията анализира капацитета на НОЗК от гледна точка на ресурсите, правомощията и независимостта на тяхната дейност и би следвало да се предприемат мерки в отговор на констатираната възможност за повишаване на тяхната ефективност. ЕИСК подчертава, че НОЗК могат и трябва да възприемат по-сериозен превантивен подход, вместо да реагират едва след подаването на сигнал от страна на операторите или потребителите, по-специално по отношение на практиките на злоупотреба с господстващо положение, които са постоянно срещани по време на договаряне. Надзорът над преговорите би могъл да помогне за предотвратяването на някои злоупотреби с господстващо положение, като защити дребните оператори и потребителите.

3.5. Именно в тази област е важно да се гарантира реално прилагане на правата на обезщетение на жертвите на антиконкурентни практики, тъй като Директива 2014/104/ЕС от 26 ноември 2014 г. и Препоръката за общи принципи на

<sup>(2)</sup> SWD(2017) 175 final.

механизмите за колективно решаване на спорове в рамките на нарушенията на правилата на конкуренцията не могат да осигурят необходимата колективна защита на правата на жертвите на тези нарушения.

3.6. Различните сливания и концентрации в редица сектори създадоха „гиганти“, които са в състояние да оказват натиск върху функционирането на пазара и да подкопаят правилата в областта на конкуренцията. Комисията беше призована да се произнесе по някои от тези процедури. На практика малко от тях бяха блокирани, а корективните мерки, наложени в замяна на издаването на разрешенията, не успяха да отговорят на очакванията. От една страна, Комисията с право преследва картелите, но от друга, позволява сливания и придобивания без насрещни ангажименти. ЕИСК изразява загриженост във връзка с възможния риск от създаване на големи групи в някои сектори, което може да доведе до сериозни нарушения на конкуренцията, унищожаване на голям брой МСП и предопределя избора на потребителите. Комитетът призовава Комисията да проявява бдителност.

3.7. Нарушенията на конкуренцията, произтичащи от външните отношения на Съюза, оказват влияние както върху вноса, така и върху износа. И наистина, ставаме свидетели как на европейския пазар навлизат продукти от държави, в които продължават да съществуват социален дъмпинг, практики, вредящи на околната среда, и дори държавни помощи, които биха могли да се считат за неправомерни в светлината на европейските правила. Освен това европейските предприятия, които спазват стандартите, изпитват затруднения при достъпа до други пазари, тъй като очевидно не са в състояние да постигнат цените, които налагат конкуренти от държави с по-благоприятно законодателство или с неефективни проверки за съответствие с това законодателство.

3.8. Нарушенията на конкуренцията обаче може да произтекат и от собствените правила на Съюза. Такъв е случаят например с Регламента REACH (Регламент относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали), който от 31 май 2018 г. ще се прилага за дружества, произвеждащи или пускащи на пазара химикали самостоятелно, в смеси или в продукти, когато количествата им надхвърлят един тон годишно. Този регламент задължава предприятията да регистрират в Европейската агенция по химикалите (ЕСНА) химикали в самостоятелен вид, в смеси или в продукти, чиито количества надхвърлят един тон годишно, като в същото време заплащат съответната такса. Заявителят се счита за легитимен притежател на доклада и по този начин съдържащата се в него информация успява да се превърне в стока, която първите заявители, обикновено предприятия с голям размер и икономическа сила, продават на пазара. На практика, когато едно предприятие иска да се регистрира в ЕСНА, то бива уведомено, че следва да се свърже с основния заявител, който на свой ред го информира за разходите, свързани с получаването на разрешение за достъп до подадената от него информация. Цената може да достигне десетки и дори стотици хиляди евро на вещество. Предвидено е регистрациите, които са подадени преди минимум 12 години в съответствие с регламента, да могат да бъдат използвани от други производители или вносители за регистрацията на техните продукти. На практика обаче с приближаването на датата, на която Регламентът REACH ще стане напълно приложим за всички химикали, произведени или пуснати на пазара в количества, надхвърлящи един тон годишно, първите заявители продължават да изискват от микропредприятията и МСП в сектора да заплащат големи суми или дори процент от продажбите в замяна на „писмата за достъп“ до информацията, която са предоставили на ЕСНА, при положение че тази информация би следвало да е публична и всички граждани и предприятия в Европейския съюз да имат безплатен достъп до нея, така че да се изпълни целта, обосновава неговото създаване, а именно опазването на човешкото здраве и околната среда. В този случай разпоредбите, предназначени да подобрят опазването на човешкото здраве и околната среда и да ги защитят от рисковете, които могат да произтекат от употребата на химикали, могат да създадат пречки пред навлизането на нови предприятия на пазара и пред свободното движение на химикали — положение, което поради същността си може да създаде ситуации на ограничена конкуренция и злоупотреба с господстващо положение от страна на големите предприятия. ЕИСК призовава да се обърне внимание на необходимостта от оценка и преразглеждане на регламента REACH с цел премахване на евентуални пречки за конкуренцията, произтичащи от прилагането на този нормативен акт.

3.9. Въпросът за концентрациите на банките и държавните помощи за тях продължава да бъде на дневен ред. В резултат на неотдавнашната финансова криза и нейното въздействие върху реалната икономика и доверието на пазарите практиките в сектора са под постоянно наблюдение, което се обосновава с легитимните опасения от възникване на нови сериозни проблеми. Временната държавна помощ спаси финансовия сектор от срив. По време на финансовата криза банките понесоха значителни загуби и маржовете им днес са намалени поради нивото на текущите лихвени спредове. Реструктурирането на този отрасъл доведе до изчезването на някои институции, но и до концентрации, които могат да породят опасения не само по отношение на стабилността на финансовия сектор в случай на нова криза в бъдеще, но и по-специално, защото размерът на тези нови групи може да доведе до ситуации на нарушаване на конкуренцията. ЕИСК призовава Комисията да прояви внимание и бдителност към евентуални злоупотреби с господстващо положение, които могат да увредят интересите на потребителите и финансирането на предприятията, и по-специално на МСП.

#### 4. Конкретни бележки

##### 4.1. Държавна помощ

4.1.1. Държавната помощ е важен инструмент за развитието, тъй като позволява сближаване на регионите в неравностойно положение и предоставя възможност за насърчаване на заетостта и икономиката. Тези ограничени ресурси следва да се използват ефективно, без да се нарушават добрите практики в областта на конкуренцията.

4.1.2. ЕИСК отново изразява убеждението си, че текущото модернизиране на държавните помощи трябва да бъде съгласувано с целите на стратегията „Европа 2020“, с политиката на сближаване и с политиката в областта на конкуренцията, като същевременно се запази важната роля на държавните помощи в сектори, които обслужват развитието на Европа, и в обществените услуги, които задоволяват социални потребности.

4.1.3. В миналото ЕИСК вече изрази своята подкрепа за модернизирането на държавните помощи. Засега той приветства изискването органите, отговарящи за отпускането на помощите, да предоставят информация за онези, чийто размер надвишава 500 000 EUR <sup>(3)</sup>.

4.1.4. Изискването за информация е в отговор на недоволството на гражданите на ЕС, че не разполагат с достатъчно информация за предоставяната държавна помощ <sup>(4)</sup>. Предизвикателството сега е да се предостави повече информация относно възможността за консултации, както и относно правилата за отпускане и възстановяване на такава помощ, като по този начин се насърчи прозрачността при правилното използване на публичните средства.

4.1.5. ЕИСК подкрепя действията на Комисията в борбата срещу държавните помощи, предоставяни под формата на данъчни договорености, които предоставят незаконни данъчни облекчения, както и приемането на пакета от мерки за борба срещу избягването на данъци, чиято цел е да се гарантира, че предприятията плащат данъците си там, където реализират печалба, и да се избегне агресивното данъчно планиране <sup>(5)</sup>.

##### 4.2. Цифров единен пазар

4.2.1. С разширяването на широколентовата мрежа пазарът на цифрови услуги придобива нарастващо значение в живота на европейските предприятия и граждани. Електронната търговия се използва все по-често, а целта на политиката в областта на конкуренцията е да се създадат условия за функционирането на пазара, като в същото време се защитят потребителите и се гарантира, че най-мощните компании не заобикалят правилата.

4.2.2. ЕИСК призовава Комисията да продължи да полага усилия за преодоляване на блокирането на географски принцип, което възпрепятства електронната търговия, тъй като то може да се превърне в пречка за създаването на истински цифров единен пазар. На световния пазар не може да има каквато и да било разлика в третирането на клиентите въз основа на тяхното местоположение.

4.2.3. Тъй като цифровият пазар е доминиран от няколко технологични гиганта, гарантирането на достъпа на потребителите до най-добрите продукти и най-добрите цени, както и навлизането на нови конкурентни продукти и предприятия, е предизвикателство.

4.2.4. Някои платформи за онлайн резервации понастоящем причиняват сериозни притеснения на хотелиерите, тъй като злоупотребяват с господстващото си положение при резервациите за пътувания. Платформите събират изключително завишени комисионни в сравнение с туристическите агенции и дори стигат до там да принуждават хотелиерите да прилагат едни и същи цени за един и същ вид стая при всички канали за продажба. ЕИСК призовава Комисията да проучи клаузите за паритет и комисионните, които представляват заплаха за свободната конкуренция в сектора.

4.2.5. Комисията продължи да разследва практиките на Google (функциониране на търсачката, ограничения, наложени на някои трети уебсайтове да показват реклами, свързани с търсенето на конкуренти на Google, ограничителни условия, наложени на производителите на устройства с Android и на операторите на мобилни мрежи) и Amazon (споразумения с издатели), които могат да представляват нарушение на антиръстовите правила. Наскоро на Google беше наложена глоба в размер на 2,4 милиарда евро за злоупотреба с господстващото положение на дружеството на пазара на търсачки, целящо да се предостави неправомерно предимство на друг продукт на Google, а именно собствената му услуга за сравняване на цени.

<sup>(3)</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=en>

<sup>(4)</sup> Perception and Awareness about Transparency of State Aid („Възприемане и осъзнаване на прозрачността относно държавната помощ“), Евробарометър, юли 2016 г.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

4.2.6. Google има господстващо положение сред търсачките и Комисията трябва да гарантира, че резултатите от осяствените търсения не предлагат частични отговори, които са в състояние да ограничат избора на потребителите на тази информация. Същият подход Комисията трябва да използва и по отношение на практиките на уебсайта Booking, който, злоупотребявайки с господстващото си положение, обуславя резултатите от търсенията по отношение на европейското туристическо предлагане, с особено отрицателно въздействие върху по-малките пазари и предприятия.

4.2.7. Секторът на далекосъобщенията е особено важен в живота на потребителите и предприятията. ЕИСК обръща внимание на Комисията, че пазарът в тази област все още не е нито отворен, нито конкурентен. И наистина, операторите в областта на далекосъобщенията продължават да прибягват до практики, които противоречат на свободната конкуренция, като вдигат тарифите по време на срока на договора, без потребителят да получава каквото и да било предварителна информация, която да му позволи да прекрати договора в съответствие с предвиденото в нормативната уредба. Това повишаване на цените се почувства особено силно в контекста на отмяната на тарифите за роуминг, което на практика доведе до повсеместно увеличение на тарифите и имаше отрицателни последици за всички хора, които не пътуват.

#### 4.3. Енергиен пазар и кръгова икономика

4.3.1. Въпреки усилията, които бяха положени през последните години, единният енергиен пазар все още не е придобил конкретни измерения. Високите цени на енергията, по-специално в някои държави, представляват голяма тежест за бюджета на домакинствата и предприятията, тъй като либерализацията на пазара не доведе до ефективно намаляване на тарифите. Тези цени са причина за неравностойното положение на Европа спрямо останалите световни конкуренти по отношение на разходите за енергия.

4.3.2. Подобряването на енергийната ефективност и инвестициите във възобновяеми енергийни източници трябва да останат водещи в усилията за изграждане на по-конкурентоспособна и устойчива Европа, въпреки екологичните съображения относно третирането на отпадъците, получавани в резултат от използването на тази технология (като например батерии и фотоволтаични елементи). Въпреки технологичния напредък, възобновяемите енергийни източници все още не са достигнали етап на развитие, който да им позволи да се конкурират с изкопаемите горива и ядрената енергия; ето защо те следва да продължат да бъдат насърчавани да развият конкурентоспособността си на един по-справедлив пазар.

4.3.3. Възобновяемите източници не са само източник на чиста енергия. Те следва да се разглеждат и като шанс за развитие на местните общности, които им предлагат възможност да станат едновременно потребители и производители на енергия в рамките на децентрализиран и ползотворен за тях модел на производство на енергия.

4.3.4. Технологията се е развила и производството на слънчева енергия от фотоволтаични инсталации вече е по-достъпно за предприятията и домакинствата, които желаят да изградят централи за задоволяване на собственото си потребление, но лицензите за тяхното изграждане са ограничени до определена мощност. Това може да намали привлекателността на инвестицията за оператори с определен размер, чиято сметка за електроенергия би могла да бъде значително намалена или на практика сведена до нула през месеците с интензивно слънцегреене.

4.3.5. Освен това Европа трябва да продължи да защитава енергийната си независимост, като укрепва връзките по начин, който ще ѝ позволи да намали уязвимостта си и да засили конкуренцията.

4.3.6. ЕИСК отново подчертава, че следва да се обърне специално внимание на големите предизвикателства пред ЕС:

- да се пристъпи към намаляване на разходите за енергия на домакинствата и предприятията, което ще донесе очевидни ползи в социален и икономически план, както и за външната конкурентоспособност на европейските предприятия;
- да се насърчава създаването на истинска европейска енергийна политика;
- да се подобри интеграцията на енергийните пазари чрез насърчаване на европейските връзки;
- да се поеме водеща роля в изпълнението на Парижкото споразумение с цел намаляване на емисиите на парникови газове в контекста на устойчивото развитие.

#### 4.4. Международно сътрудничество

4.4.1. В рамките на глобализирания пазар Европа продължава да страда от нелоялната конкуренция на държави, които използват непочтени социални и екологични практики. Независимо от социалния аспект, който е важен, нарушенията на конкуренцията, произтичащи от външните отношения на Съюза, изискват сериозна мобилизация в рамките на международната дипломатия, за да се защитят предприятията и потребителите от съществуващите явления на нарушаване на конкуренцията както при вноса, така и при износа.

4.4.2. ЕИСК приветства ангажимента на Комисията да участва активно в международните органи, които работят в областта на защитата на конкуренцията, като Комитета по конкуренция на ОИСР, Световната банка, Конференцията на ООН за търговия и развитие и Международната мрежа по конкуренцията.

4.4.3. ЕИСК приветства също така ангажимента, поет от Комисията в преговорите по споразуменията за свободна търговия с Армения, Мексико, Индонезия, Филипините и Япония, както и в рамките на техническото сътрудничество с развиващите се икономики. Той призовава единствено да се гарантира, че тези споразумения не просто осигуряват баланс на конкуренцията, като защитават предприятията и потребителите, а освен това допринасят и за икономическото и социалното сближаване на Европа.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---



**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно междинния преглед на Плана за действие за съюз на капиталовите пазари“**

[COM(2017) 292 final]

(2018/C 081/16)

Rapporteur: **Daniel MAREELS**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.                                   |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз       |
| Компетентна секция             | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ |
| Приемане от секцията           | 5.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 136/0/3   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

### Преамбюл

Настоящото становище е част от по-широк пакет от четири становища на ЕИСК относно бъдещето на европейската икономика (Задълбочаване на Икономическия и паричен съюз и икономическата политика на еврозоната, Съюз на капиталовите пазари и Бъдещето на финансовите средства на ЕС) <sup>(1)</sup>. Пакетът идва в контекста на процеса във връзка с Бялата книга за бъдещето на Европа, предприет неотдавна от Европейската комисия, и взема предвид речта на председателя Юнкер за състоянието на Съюза през 2017 г. В съответствие с резолюцията на ЕИСК относно „Бъдещето на Европа“ <sup>(2)</sup> и предходни становища относно завършването на ИПС <sup>(3)</sup>, в този пакет от становища се подчертава нуждата от чувство за обща цел в управлението на Съюза, който далеч надхвърля техническите подходи и терки, и преди всичко е въпрос на политическа воля и обща перспектива.

### 1. Заключение и препоръки

1.1. Сега, когато съюзът на капиталовите пазари е от решаващо значение както за по-нататъшната и по-задълбочена европейска интеграция и напредък като цяло, така и за всяка една от държавите членки, и трябва да се отчита променящият се международен контекст, ЕИСК категорично подкрепя този съюз и заема амбициозна позиция, що се отнася до неговата реализация. Според Комитета е важно да се положат всички усилия, за да бъде този процес успешен. Задачата е бързо да се постигнат напредък и резултати, за да се придаде нов импулс и динамика на икономиката на ЕС в краткосрочен план.

1.2. Всъщност Комитетът винаги е изразявал категорична подкрепа и изрично е призовавал за по-нататъшно задълбочаване и завършване на ИПС. Сега той отново заявява тази подкрепа и отправя най-настойтелен призив в подкрепа на СКП. Наред с банковия съюз, СКП трябва да доведе до финансов съюз и поради това неговото осъществяване следва да допринесе и за гарантиране на създаването на ИПС, тъй като представлява един от неговите основни компоненти. Първите постижения в изграждането на СКП са факт и в рамките на банковия съюз вече бяха предприети различни стъпки с

<sup>(1)</sup> Пакетът включва становищата на ЕИСК „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.) (допълнение към становище“ (вж. страница 216 от настоящия брой на Официален вестник), „Съюз на капиталовите пазари: междинен преглед“, „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (вж. страница 124 от настоящия брой на Официален вестник) и „Финансите на ЕС до 2025 г.“ (вж. страница 131 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(2)</sup> Резолюция на ЕИСК относно „Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа и извън нея“, 6 юли 2017 г. (ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 11).

<sup>(3)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10 и ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8.

изграждането на първия и втория стълб и с предложенията за третия стълб. Сега е важно работата в двете области да продължи и крайните цели действително да бъдат реализирани възможно най-бързо.

1.3. Освен това СКП може да предостави съществен принос за укрепването на икономическото възстановяване и да осигури растеж, инвестиции и работни места. Това ще бъде от полза както за всички държави членки поотделно, така и за ЕС в неговата съвкупност. Разширяването и диверсификацията на източниците на финансиране, съпътстващи този процес, следва да осигурят по-голяма интеграция в структурно отношение. На свой ред това следва да допринесе за желаната по-голяма стабилност, сигурност и устойчивост както на икономическата, така и на финансовата система. Освен това да се продължава с фрагментарни действия не е приемлив вариант, тъй като по този начин се пропускат много възможности.

1.4. Освен това с оглед на протичащите в международен и световен план промени в разпределението на мощта и силите и — по-близо до нас — на Брексит, от ЕС зависи да действа решително и да засили своята икономическа позиция. В това отношение стабилността и динамизма, които демонстрира американската икономика след кризата, могат да послужат за пример на Европа.

1.5. За ЕИСК е ясно, че СКП не е факултативна инициатива от полза за малцина, а трябва да стане реалност във всички държави — членки на ЕС. Това е абсолютно наложително. Трябва да съществува политическа воля на европейско равнище и в държавите членки, за да бъдат положени всички необходими усилия и да се създадат всички съответни условия, които са необходими. Резултатът трябва да бъде СКП, който да насърчава интеграцията в целия Съюз, но едновременно с това да отчита съществуващите потребности, нужди и амбиции, включително на определени региони и области. Необходима е съгласувана и последователна политика на всички равнища и не трябва да се допускат инициативи, които не съответстват на заявените цели.

1.6. За ЕИСК е изключително важно да се повишат максимално шансовете за успех на СКП. Затова той предлага изрично да се предвидят необходимите инструменти, с които да може да се установяват и измерват ефективното осъществяване на СКП и постигнатият напредък във всички държави членки. По-конкретно Комитетът категорично подкрепя създаването на система за редовна оценка на напредъка и осъществяването на СКП в държавите членки, както с качествени, така и с количествени показатели, резултатите от която да се обявяват публично, като се предприемат подходящи мерки и действия в случай на неизпълнение.

1.7. Крайният успех на СКП ще зависи от степента, в която предложените градивни елементи се използват за действително изграждане на единния пазар, който да се използва ефективно от всички заинтересовани страни, на първо място доставчиците на финансови услуги, предприятията, инвеститорите и спестителите. Ето защо Комитетът приветства настоящата бърза междинна оценка и препоръчва подобни мерки в бъдеще да се провеждат редовно. Споменатите по-горе заинтересовани страни също трябва да бъдат привлечени за активно и непосредствено участие в този процес.

1.8. По-нататъшните стъпки за полагане на градивните елементи на СКП изискват да се направи избор. Според Комитета следва да се отдава предпочитание на мерки и действия, които водят до възможно най-голямо сближаване и оставят на държавите членки минимална свобода да надхвърлят стриктно необходимото. Следва да се има предвид подходът REFIT и да се цели опростяване, като се избягва излишната административна тежест и се ограничават разходите.

1.9. Документът на Комисията включва 38 елемента за полагане на основите на СКП, които трябва (тепърва) да бъдат реализирани до 2019 г. Този голям брой мерки, които трябва да бъдат изпълнени в краткосрочен план, поражда въпроси по отношение на подхода, но Комитетът смята, че е важно възможно най-бързо да се положат неотменимо и необратимо основите на СКП.

1.10. Във връзка с това ЕИСК призовава по-специално да се отдели цялото необходимо внимание на финансирането на МСП. За тях банковото финансиране остава от много голямо значение. В допълнение към вече осъществените мерки, предвидени в първоначалния план за действие в тяхна полза (напр. ОПС секюритизациите, Директивата за проспектите), следва да бъдат положени усилия да се работи по всички инициативи в настоящото съобщение, които могат допълнително да подобрят ситуацията на тези предприятия. Освен това за МСП трябва да бъдат разработени и насърчавани и други възможности като алтернативното финансиране и популяризирането на други политически инструменти.

1.11. В допълнение към това ЕИСК приветства вниманието, което се обръща на укрепването на устойчивите инвестиции и на водещата роля, която ЕС би трябвало да играе в тази област. Комитетът подкрепя идеята, че съображенията, свързани с устойчивостта, трябва да се отчитат при предстоящите законодателни преразглеждания на финансовото законодателство (приоритетно действие 6).

1.12. Накрая Комитетът изразява задоволство, че надзорът заема централно място в усилията за изграждане на СКП. Надзорът на европейско равнище има ключова роля, както когато става дума за сигурност и стабилност, така и когато става въпрос за постигане на желаната пазарна интеграция и премахването на бариерите, пречките и неравенствата в единния пазар.

## 2. Контекст

2.1. При встъпването си в длъжност Комисията „Юнкер“ определи стимулирането на растежа, инвестициите и създаването на работни места като един от основните си приоритети. С оглед на постигането на тази цел, от самото начало тя започна изготвянето на „План за инвестиции за Европа“, който обхваща няколко аспекта.

2.2. Този план включва също така стремежа към единен съюз на капиталовите пазари. Стартът за него беше даден в края на септември 2015 г., когато Комисията обяви своя „План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“<sup>(4)</sup>, в който са определени градивните елементи, необходими за изграждането до 2019 г. на добре функциониращ и интегриран съюз на капиталовите пазари, обхващаш всички държави членки.

2.3. По-малко от година след това Европейският съвет призова за „бърз и решителен напредък с цел да се осигури по-лесен достъп до финансиране за предприятията и да се подпомогнат инвестициите в реалната икономика, като се постигне напредък по програмата за изграждане на съюз на капиталовите пазари“<sup>(5)</sup>. Малко след това Комисията прие съобщение, в което също така се отправя призив за ускоряване на реформите<sup>(6)</sup>.

2.4. Наред с това неотдавна възникнаха редица нови предизвикателства за финансовата интеграция като предстоящото излизане на най-големия финансов център от ЕС (Брексит).

2.5. Това доведе до публикуването наскоро<sup>(7)</sup> на съобщение на Комисията относно „Междинния преглед на Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“<sup>(8)</sup>. В междинния преглед наред с (а) представянето на ситуацията с изпълнението на първоначалния план за действие и (б) обявяването на редица нови законодателни инициативи, произтичащи от все още неизпълнените мерки, се обявяват (в) някои нови приоритетни действия.

2.5.1. Междинният преглед има за цел да се обърне специално внимание на възникналите нови предизвикателства и да се вземат предвид резултатите от обществената консултация, която се проведе през пролетта на 2017 г.

2.5.2. В съответствие с първоначалния график Комисията вече прещри над половината (20) от предвидените в първоначалния план мерки (33)<sup>(9)</sup>. Представените предложения се отнасят по-специално до: развитие на пазарите на рисков капитал, по-лесен и по-евтин достъп на дружествата до публичните пазари чрез преразглеждане на правилата относно проспектите, премахване на преференциалното данъчно третиране на дълговия спрямо собствения капитал, насърчаване на сигурен и ликвиден пазар на секюритизации, както и предоставяне на възможност за реструктуриране или втори шанс на честните предприемачи в случай на несъстоятелност.

2.5.3. Що се отнася до останалата част от програмата<sup>(10)</sup>, Комисията възнамерява да стартира в частност *три законодателни предложения*, които са от ключово значение за изграждането на СКП: предложение за общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО) (публикувано на 29 юни 2017 г.), предложение за стълкновителни норми по отношение на трети страни при сделки с ценни книжа и вземания (4-то тримесечие на 2017 г.) и предложение за нормативна уредба на ЕС относно обезпечените облигации (1-во тримесечие на 2018 г.).

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final.

<sup>(5)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

<sup>(6)</sup> COM(2016) 601 final.

<sup>(7)</sup> На 8 юни 2017 г.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 292 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 292 final, параграф 2.

<sup>(10)</sup> Пак там, бележка под линия № 9.

2.5.4. В отговор на променящите се предизвикателства ще се предприемат 9 нови приоритетни действия <sup>(11)</sup> за засилване на СКП:

- повече правомощия на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) с цел повишаване на ефективността и последователността на надзора в ЕС и извън него;
- по-пропорционална регулаторна среда за допускането на МСП до търговия на публичните пазари;
- преглед на пруденциалното третиране на инвестиционни посредници;
- проучване относно евентуална европейска рамка за лицензирането и въвеждането на единен лиценз за финансово-технологичните дейности;
- мерки в подкрепа на вторичните пазари за необслужвани заеми и проучване на евентуални законодателни инициативи, за да бъдат приоритетните кредитори в по-добра позиция за възстановяване на обезпечените кредити на предприятия и предприемачи;
- последващи действия във връзка с препоръките на експертната група на високо равнище по въпросите на устойчивото финансиране;
- улесняване на трансграничното предлагане на предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа и на алтернативните инвестиционни фондове, както и на техния надзор;
- указания във връзка с действащите норми на ЕС относно третирането на трансграничните инвестиции в рамките на ЕС, както и на подходяща нормативна уредба на уреждането по взаимно съгласие на инвестиционните спорове;
- всеобхватна стратегия на ЕС за проучване на мерките в подкрепа на местните и регионалните капиталови пазари.

2.6. Целта продължава да бъде предоставяне на решителен и траен принос за поставянето на основите на създаването на СКП до 2019 г. Това ще бъде отразено в работната програма на Комисията за 2018 г.

### 3. Бележки и коментари

3.1. На първо място Комитетът <sup>(12)</sup> потвърждава отново своята принципна подкрепа и предходното си становище в полза на СКП, чието осъществяване е така необходимо с оглед на по-нататъшната финансова и икономическа интеграция в рамките на Съюза. Настоящият импулс не трябва да остава неизползван, особено сега, когато са в ход редица промени в разпределението на мощта и силите между Изтока и Запада. ЕС трябва да се подготви ефективно.

3.2. СКП е съществена част от по-широка програма, която следва да допринесе за насърчаване на растежа, инвестициите и създаването на работни места. Устойчивото и стабилно икономическо възстановяване следва да остане на челно място в дневния ред и за тази цел трябва да се положат незабавни усилия. Всъщност става въпрос за това да се укрепи икономическото възстановяване и да се създадат и запазят работни места за по-голям брой хора.

3.3. Освен това СКП трябва да даде възможност за мобилизиране на големи капитали в Европа и за тяхното насочване към всички предприятия, инфраструктурни и устойчиви дългосрочни проекти в по-единна среда. Разширяването и разнообразяването на източниците на финансиране, което е основната цел на СКП и за което важна роля има финансирането от банките и пазарите, би трябвало да направят икономиката по-динамична и по-ефективна. Американският модел, който се оказва по-устойчив в периода след кризата, може да послужи за пример в това отношение, наред с други нови идеи, като например по-важната роля на небанковите заемодатели.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 292 final, параграф 4.

<sup>(12)</sup> ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 17.

3.4. В същото време стремежът трябва да бъде икономическо и социално сближаване и следователно укрепване на финансовата и икономическата стабилност в рамките на ЕС. Следва да се предприеме качествен подход, който да се характеризира със здрав и устойчив растеж и просперитет. Предприятията, инвеститорите и спестителите също трябва да могат да извлекат полза от СКП, но същевременно не бива да поемат твърде висок риск.

3.5. СКП е от съществено значение и за по-нататъшното задълбочаване и завършването на ИПС и неговото осъществяване е наложително<sup>(13)</sup>. Комитетът потвърждава традиционната си позиция в това отношение<sup>(14)</sup>. Наред с един напълно развит банков съюз СКП трябва да доведе до истински финансов съюз — един от четирите основни стълба<sup>(15)</sup> на ИПС<sup>(16)</sup>. Вече са предприети някои стъпки в тази област и е важно да продължат да се полагат не по-малко усилия.

3.6. Освен това всички държави членки са заинтересовани от СКП. Както наскоро беше заявено, той има „още едно важно предимство (...), а именно неговия принос за сближаването в растежа на държавите членки, което е в резултат на по-добрата циркулация и разпределяне на спестяванията в целия Съюз“. Чрез него по-слабите икономики трябва да бъдат в състояние да компенсират по-бързо своето изоставане спрямо по-напредналите<sup>(17)</sup>. По-нататък се отбелязва, че „от тази гледна точка (...) Брексит прави още по-важно да се постигне ефективно прилагане на СКП и европейският растеж да може да се възползва от услугите на една интегрирана финансова система“<sup>(18)</sup>.

3.7. Затова Комитетът смята, че е много желателно да се постигне бърз напредък. Той изразява съгласие с изявленията на Европейския съвет от юни 2016 г.<sup>(19)</sup> и други декларации<sup>(20)</sup> в този смисъл.

3.8. Тази бързо<sup>(21)</sup> изготвена междинна оценка на Плана за действие позволява да се задържи вниманието върху темата и да се реагира ефективно. ЕИСК изразява задоволството си, тъй като това дава възможност да се предостави по-силен и целенасочен отговор на различните бъдещи предизвикателства, които възникват в постоянно променящите се политически и икономически условия. Впрочем, желателно е и в бъдеще да се предвидят редовни подобни междинни оценки. Комитетът смята, че е целесъобразно различните заинтересовани страни да бъдат привлечени за активно участие в този процес и да го наблюдават отблизо. Това е от още по-голямо значение предвид факта, че крайният успех на СКП ще зависи от степента, в която на практика се реализират предложените елементи за полагане на основите и реалното осъществяване на единния пазар и ефективното му използване от максимален брой доставчици на финансови услуги, предприятия, инвеститори и спестители.

3.9. За реализирането на СКП следва да се отдава предпочитание на мерки, които допринасят максимално за сближаването<sup>(22)</sup> и оставят на държавите членки минимална свобода да надхвърлят стриктно необходимото. Следва да бъдат избягвани различия при транспонирането на европейското законодателство в националното законодателство, както и различия в конкретното прилагане. Освен това, доколкото е възможно, би трябвало да се следва подходът REFIT.

3.10. Според Комитета СКП не бива да бъде факултативна инициатива, от полза само за някои страни, а напротив, той трябва да се превърне в реалност във всички държави — членки на ЕС. Това е абсолютно наложително. Следователно от първостепенно значение е наличието на (политическа) воля на европейско равнище и във всяка една държава членка, с цел да се създадат подходящи условия и да се предвидят необходимите стимули, които ще направят този успех възможен и ще го превърнат в реалност.

<sup>(13)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10, параграф 1.

<sup>(14)</sup> Вж. също становището на ЕИСК относно „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (вж. страница 124 от настоящия брой на Официален вестник). Все още не публикувано.

<sup>(15)</sup> Освен действията за осъществяването на финансов съюз е необходимо да се създадат истински икономически съюз, фискален съюз и политически съюз. Доклад на петимата председатели „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, юни 2015 г.

<sup>(16)</sup> Вж. също „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, доклад на петимата председатели, юни 2015 г.

<sup>(17)</sup> Следователно едновременно с това се поемат по-добре и асиметричните последици на икономическите сътресения.

<sup>(18)</sup> Вж. също така Vítor Constâncio, заместник-председател, Европейска централна банка, Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union („Ефективност на паричния съюз и съюза на капиталовите пазари“), Малта, 6 април 2017 г. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>

<sup>(19)</sup> Вж. параграф 2.3 от настоящото становище

<sup>(20)</sup> Вж. бележка под линия № 13.

<sup>(21)</sup> По-малко от 2 години след публикуването на Плана за действие.

<sup>(22)</sup> Така например, когато е възможно, следва да се отдава предпочитание на регламенти вместо на директиви.

3.11. Не бива да се правят никакви отстъпки по отношение на абсолютната необходимост от въвеждането на СКП във всички държави членки (вж. 3.10 по-горе). Затова е необходимо да се предвидят инструменти, с които да може да се установяват ефективното постигане на поставените цели и реалният напредък във всички държави членки. С оглед на това Комитетът категорично подкрепя създаването на механизъм за редовна оценка на напредъка и осъществяването на СКП в държавите членки, който да се опира както на количествени, така и на качествени критерии. Резултатите от оценките следва да се оповестяват публично, а при установяване на пропуски следва да се предвидят подходящи действия и мерки.

3.12. Резултатът трябва да бъде СКП, който да насърчава интеграцията в целия Съюз, но едновременно с това да отчита съществуващите потребности, нужди и амбиции в отделните държави членки, без обаче да води до допълнителна фрагментация. В този контекст е очевидно голямото значение на развиването на регионални капиталови пазари за някои региони и за установените в тях икономически оператори (приоритетно действие 9). Това може също така да допринесе за трансграничната търговия и предоставянето на услуги, стимулирането на които често е по-скъпо и по-трудно отколкото това на местната търговия.

3.13. Освен това по-нататъшното успешно изпълнение на СКП изисква последователна и съгласувана политика на всички равнища. Следва да се отхвърлят инициативи, които не са в съответствие с СКП и/или които поради своето естество създават фрагментация, бариери или други пречки.

3.14. Понастоящем пълният преглед на изброените в документа на Комисията<sup>(23)</sup> елементи на СКП, които (все още) трябва да се въведат, при това до 2019 г. съдържа не по-малко от 38 мерки и действия. Ако целта е да се използват максимално гореспоменатите възможности, може да се постави въпросът дали не искаме да се постигне твърде много в твърде кратък срок и дали не е по-добре вниманието да се съсредоточи върху ограничен брой приоритети<sup>(24)</sup>. Независимо от отговора във всички случаи е необходимо в рамките на предложения график да се работи колкото е възможно по-целенасочено за постигането на резултати и да се поставят основите на необратим капиталов съюз.

3.15. Както Комитетът вече посочи в първоначалното си становище относно Плана за действие, той придава голямо значение на финансирането на МСП, които са движещата сила на европейската икономика и са от голямо значение за заетостта. След настоящата междинна оценка Комитетът все още изразява съмнение<sup>(25)</sup> относно целесъобразността и ефективността на съюза на капиталовите пазари за МСП.

3.16. По-специално по отношение на МСП — особено малките предприятия — трябва да бъдат положени всички усилия, за да стане банковото финансиране, както на местно, така и на трансгранично равнище, леснодостъпно и привлекателно<sup>(26)</sup>. Възможностите за алтернативно финансиране за МСП също трябва да бъдат насърчени и подобрени. Предложенията в областта на секюритизацията (ОПС секюритизации), по отношение на които ЕИСК вече изрази положителното си становище<sup>(27)</sup>, без съмнение представляват стъпка в правилната посока, но процесът не бива да спира дотук. Развитието на вторичен пазар на необслужваните заеми (приоритетно действие 4) и на режим на покритите облигации също могат да играят водеща роля в този процес, както и популяризирането на съществуващите политически инструменти, в подкрепа на МСП.

#### 4. Конкретни бележки и коментари

4.1. Без претенции за изчерпателност следват няколко бележки и коментари относно някои от обявените в документа на Комисията приоритетни действия<sup>(28)</sup>, които привлякоха вниманието на Комитета.

<sup>(23)</sup> Вж. приложението към съобщението на Комисията, COM(2017) 292 final.

<sup>(24)</sup> По време на семинара на високо равнище „EUROFI“ през 2017 г. в Малта (5, 6 и 7 април 2017 г.) бяха организирани различни анкети сред участниците. Един от въпросите беше следният: „Как може да се ускори съществено създаването на СКП?“ За 37 % от респондентите отговорът е „съсредоточаване на вниманието върху няколко основни приоритета“, според 29 % това е „създаването на политически импулс за премахването на вътрешните бариери“. 12 % от анкетиранияте отговарят „изграждане на един единен финансов център в ЕС-27“ и същият процент избират „не е възможно да се ускори значително СКП“. На четвърто и пето място са нареждат „увеличаване на сближаването в надзора“ (8 %) и „по-нататъшно адаптиране на банковото регулиране към особеностите на финансовия пазар на ЕС“ (3 %).

Друг въпрос гласеше: „Кои са двата основни приоритета в ЕС-27 за постигане на целите на СКП?“ Трите основни отговора са: подобряване на съгласуваността на законодателството в областта на несъстоятелността и ценните книжа (21 %), „развитието на дяловото финансиране“ (16 %) и „успешното изпълнение на краткосрочните приоритети“ (секюритизация, проспекти, ...) (15 %). Във връзка с този семинар на високо равнище EUROFI (включително резултатите от анкетите, виж [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406\\_2.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html)).

<sup>(25)</sup> ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 17, параграф 1.6.

<sup>(26)</sup> Ситуацията в отделните държави членки се различава.

<sup>(27)</sup> ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 1.

<sup>(28)</sup> Доколкото не са посочени на друго място в настоящото становище.

4.2. Комитетът отбелязва с голямо задоволство, че надзорът ще бъде в центъра на усилията за изграждане на СКП (приоритетно действие 1), и изразява надежда, че ще му бъде отделяно приоритетно внимание. Надзорът на европейско равнище ще играе решаваща роля, както за гарантирането на сигурността и стабилността на финансовата и икономическата система, така и за постигането на желаната интеграция на пазара и премахването на неравенствата и всякакви други бариери в рамките на единния пазар.

4.3. Стремещът към по-голяма пропорционалност на правилата в подкрепа на първоначалното публично предлагане и за подпомагане на инвестиционните посредници (приоритетно действие 2) е изключително похвален и заслужава внимание, но в същото време трябва да продължи да се обръща внимание на интересите и закрилата на дребните спестители и инвеститори.

4.4. Съвсем основателен е интересът към укрепването на водещата роля на ЕС в областта на устойчивите инвестиции (приоритетно действие 6). Важно е Европа да играе водеща роля що се отнася до „добрия“ и устойчив растеж и тук трябва да се възприеме качествен подход. Важно е също така спестителите и инвеститорите да разполагат със съответната информация, отнасяща се например за достатъчно дълъг период от време. Така например, никаква информация относно въздействието на дадена инвестиция, не се съхранява повече от 3 години. Би било целесъобразно да се проучи дали този срок не може да се удължи.

4.5. Освен това ЕИСК подкрепя позицията на ЕК<sup>(29)</sup>, че частният капитал, финансирането по ЕФСИ и други фондове на ЕС би трябвало да бъдат съчетани по ефективен начин, за да се изтеглят инвестициите към онези МСП, които показват положителни социални и екологични външни ефекти, като по този начин се допринася за постигането на целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) и по-специално целите на наскоро създадения европейски стълб на социалните права.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(29)</sup> COM(2017) 292 final, параграф 4.5.

**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз“**

[COM(2017) 291 final]

(2018/C 081/17)

Докладчик: **David CROUGHAN**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.                                   |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз       |
| Компетентна секция             | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ |
| Приемане от секцията           | 5.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 138/3/8   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

### Преамбюл

Настоящото становище е част от по-голям пакет от четири становища на ЕИСК относно бъдещето на европейската икономика (задълбочаване на икономическия и паричен съюз, икономическата политика на еврозоната, съюз на капиталовите пазари и бъдещето на финансите на ЕС) <sup>(1)</sup>. Пакетът се изготвя в контекста на стартирания неотдавна от Европейската комисия процес на Бялата книга за бъдещето на Европа, като взема под внимание речта на председателя Юнкер за състоянието на Съюза през 2017 г. В съответствие с резолюцията на ЕИСК относно бъдещето на Европа <sup>(2)</sup> и предходните му становища относно завършването на ИПС <sup>(3)</sup>, в настоящия пакет от становища се подчертава, че е необходимо чувство за обща цел в управлението на Съюза, която да надхвърля техническите подходи и терки, и да е преди всичко въпрос на политическа воля и обща перспектива.

### 1. Заключение и препоръки

1.1. Общата валута и нейните институции бяха фактор на стабилност по време на световната финансова криза, а преди това донесоха редица ползи на предприятията и гражданите под формата на ниска инфлация и лихвени проценти, и улесняване на трансграничната търговия и пътуванията.

1.2. Документът за размисъл обаче ясно показва, че ИПС остава незавършен, като „икономическият“ компонент изостава от „паричния“ стълб в интеграцията на равнище ЕС и това ограничава възможността за оказване на подкрепа на паричната политика и националните икономически политики. Решенията за коригиране на институционалните и управленските недостатъци, които отчасти са причина за продължаващата уязвимост на еврозоната, не могат да бъдат отлагани безкрайно. Необходима е по-силна политическа воля за укрепване на частта „Съюз“ от ИПС.

1.3. Тенденцията към протекционизъм и перспективата да се сложи край на политиката на изключително ниски лихвени проценти и увеличаване на паричната маса водят до много по-голяма несигурност и оставят много малко време за постигане на напредък. ЕИСК отново заявява пред политическите лидери, че е още по-важно европейците да се ангажират с чувство за

<sup>(1)</sup> Пакетът включва становищата на ЕИСК „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.) (допълнение към становище)“ (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-BG) (вж. страница 216 от настоящия брой на Официален вестник), „Съюз на капиталовите пазари: междинен преглед“ (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (вж. страница 117 от настоящия брой на Официален вестник), „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (EESC-2017-02879-00-00-AC-TRA) и „Финансите на ЕС до 2025 г.“ (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-BG) (вж. страница 131 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(2)</sup> Резолюция на ЕИСК относно „Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа и извън нея“, 6 юли 2017 г.

<sup>(3)</sup> Вж. например становищата на ЕИСК относно „Завършване на ИПС — Следващ европейски законодателен мандат“, ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10), и „Завършване на изграждането на ИПС: политическият стълб“, ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8.



обща цел, засилвайки влиянието и силата си посредством по-нататъшна интеграция. Комитетът призовава Комисията и Европейския съвет да вземат смели решения преди изтичането на настоящия мандат, за да се постигне напредък по необходимите елементи от едно общо за целия ЕС управление.

1.4. Сред най-важните елементи за постигане на стабилност е сближаването във възходяща посока на различните икономики. Това ще накара политиките и социалните партньори на национално равнище да включат европейско измерение в обсъжданията на икономическите и фискалните политики в национален план. ЕИСК настоява за по-силно „парламентаризиране“ на еврозоната, с голяма комисия на ЕП, включваща всички членове на ЕП от еврозоната и от страните, които възнамеряват да се присъединят към нея, наред с по-тясна координация между парламентаристите от еврозоната по въпросите, свързани с ИПС.

1.5. За да се постигне ефикасност, баланс и справедливост, националните политики за икономически растеж и благосъстояние би трябвало да бъдат замисляни и координирани и с мисъл за общия интерес на еврозоната; за да се осигури демократичен контрол и отчетност, в процеса на европейския семестър следва да участват Европейският парламент, националните парламенти, социалните партньори и гражданското общество. Социалното измерение трябва да се разглежда наравно с икономическото измерение.

1.6. ЕИСК признава неуспехите на управлението на финансовия сектор и напълно подкрепя стъпките за завършване на изграждането на финансовия съюз, включително банковия съюз и съюза на капиталовите пазари.

1.7. Необходими са незабавни решения за справяне с необслужваните кредити, които възпрепятстват финансовите и човешките ресурси на банките в предоставянето на финансиране за инвестиции и действат възпиращо за инвеститорите, които се опасяват, че приходите от новите инвестиции биха били насочени към погасяване на необслужвани кредити.

1.8. Комитетът подкрепя създаването до 2018 г. на благоприятна рамка за въвеждането на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации, както се предлага в документа за размисъл. В средносрочен план създаването на т.нар. европейски сигурен актив би послужило за намаляване на нестабилността на финансовите пазари и за гарантиране на стабилността на икономиките на държавите членки в случай на асиметрични сътресения.

1.9. Необходим е собствен бюджет, надвишаващ МФР от 1 % от БВП, за да се финансира усъвършенстваният европейски механизъм за стабилност, който следва да се превърне в европейски валутен фонд, способен да осигурява ресурси за държавите членки в условия на криза, както и да служи като механизъм за подкрепа на банковия сектор. По-големият бюджет следва да се използва и за поддържане на важни инвестиции в еврозоната за производствена инфраструктура от общоевропейско значение. Достъпът до тези средства следва да е обвързан с постигането на договорения напредък по отношение на икономическите и социалните стандарти.

1.10. Необходима е фискална политика, която е способна да стимулира икономиката в еврозоната в момент на икономически спад. В настоящия си вид фискалните правила и специфичните за всяка държава препоръки (СДП) имат проциклично действие, като допълнително омаломощават слабите икономики. Процедурата при макроикономически дисбаланси, която е важна част от процеса на европейския семестър, следва да бъде водеща в превенцията на макроикономически дисбаланс в еврозоната. Следва да се постави по-голям акцент върху неблагоприятния ефект, който оказват върху еврозоната държавите членки, поддържащи постоянни излишъци по платежните си баланси.

1.11. Комитетът призовава за разглеждането на инструменти за подобряването на икономическото управление в рамките на ИПС, например чрез създаването на постоянен пост „финансов министър за еврозоната“, като се гарантира пълна демократична отчетност. Групирането на правомощия би увеличило съгласуваността на политиките в рамките на ИПС, които към момента са фрагментирани поради големия брой на различните институции.

## 2. Контекст

2.1. На 1 март 2017 г. Европейската комисия представи *Бяла книга* за бъдещето на Европа, която беше последвана от няколко документа за размисъл в различните области на европейската политика. Настоящото становище засяга третия документ за размисъл: „**Задълбочаване на икономическия и паричен съюз**“.

2.2. Общата валута и нейните институции бяха фактор на стабилност по време на световната финансова криза, а преди това донесоха редица ползи на предприятията и гражданите под формата на ниска инфлация и лихвени проценти, и улесняване на трансграничната търговия и пътуванията.

2.3. Документът обаче показва ясно, че ИПС остава незавършен, като „икономическият“ компонент изостава от „паричния“ стълб в интеграцията на равнище ЕС и това ограничава възможността за оказване на пълна подкрепа на паричната политика и националните икономически политики. В документа не се отправят критики към водените политики, нито към взетите или блокираните решения. Необходима е по-силна политическа воля за укрепване на частта „Съюз“ от ИПС.

2.4. Европейският съюз трябва да обърне внимание на истински важния системен въпрос: как можем да създадем единна валута и да прилагаме единна парична политика, докато продължаваме да се придържаме към **политическото** решение икономическата и фискалната политика да се провеждат на национално равнище.

2.5. Кризата ясно показва колко неприемливо е това. Необходимите елементи на суверенитет не бяха обединени и между държавите членки не беше създадено взаимно доверие, което доведе до липса на солидарност. В еврозоната се засилиха различията между разнородните по своя характер икономики поради слабата и безнадеждно недостатъчна координация на икономическите и фискалните политики, което наложи въвеждането на кризисни мерки посредством междуправителствения процес. Напълно закономерно еврозоната се раздели на държави кредиторки, които диктуват условията на държавите длъжници, без наличие на финансов министър за еврозоната.

### 3. Задълбочаване на ИПС

3.1. През последните години в множество становища ЕИСК призова за задълбочаване на ИПС <sup>(4)</sup>. Поради това Комитетът приветства и подкрепя изложението на Комисията в защита на завършването на изграждането на икономическия и паричен съюз и посочва, че икономическата реалност е различна в отделните държави, което е причина за значителни разлики във възприетия на предизвикателствата, пред които е изправена еврозоната. За по-силен ИПС е необходимо по-засилено сближаване.

3.2. ЕИСК отчита разликите в становищата на отделните държави членки относно бъдещето на Европа, които се дължат на тяхната история и на различията помежду им. Но решенията за коригиране на институционалните и управленските недостатъци, които отчасти са причина за продължаващата уязвимост на еврозоната, постоянните дисбаланси и големите разлики в постиганите от държавите членки резултати в икономическата и социалната сфера не могат да бъдат отлагани безкрайно <sup>(5)</sup>.

3.3. Не успяхме да постигнем сближаване във възходяща посока на държавите членки, което според някои би могло да бъде постигнато посредством единна парична политика. Неуспехът в справянето с всички аспекти на конкурентоспособността в реалната икономика пороци различия, което превърна единната парична политика в неподходяща за много от държавите членки, пораждайки фразата „универсалният подход не е приложим за никого“ (one size fits none). ЕИСК вече изрази опасенията си, че докладът на петимата председатели, последван от Бяла книга, ще доведе до загуба на набраната инерция и на чувството за неотложност.

3.4. Сега е необходимо да постигнем напредък на всички фронтове, икономически и социален, финансов, фискален и политически, за да се осигурят нужните условия за обединяване на ключови елементи от суверенитета, без страх от морален риск, за да се гарантира, че ЕС работи за благоденствието на всички. Това ще замени неефективните структури на настоящото управление и ще позволи на ЕС и по-специално на еврозоната да си възвърнат доверието на гражданите, както и на инвеститорите, и да изпълняват с пълен капацитет своята роля в световните отношения.

3.5. Комитетът изразява загриженост във връзка с това, че след кризата, доклада на четиримата председатели от 2012 г. и доклада на петимата председатели от 2015 г. не се постигна достатъчно съществен напредък по отношение на реално задълбочаване на ИПС. Особена загриженост поражда липсата на експедитивност в извършването на ключови институционални реформи с цел осигуряване на демократична легитимност за вземане на управленски решения и за налагане на прилагането и спазването на правилата. Този управленски вакуум изостря тенденцията към популизъм и национални и протекционистки решения в някои държави членки.

3.6. Глобалният свят, в който живеем, е все по-несигурен — някои страни обръщат гръб на свободната търговия за сметка на протекционизма, а на политиката на изключително ниски лихвени проценти и увеличаване на паричната маса, която поддържа икономическото възстановяване в голяма част от развития свят, трябва скоро да се сложи край, което ще има непредсказуеми и вероятно неблагоприятни последици. Разполагаме с много кратко време за постигане на напредък.

<sup>(4)</sup> Становище на ЕИСК относно „Завършване на изграждането на ИПС — следващият европейски законодателен мандат“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10); Становище на ЕИСК относно „Демократичен и социален ИПС чрез прилагане на общия метод“ (ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 33); Становище на ЕИСК относно „Завършване на изграждането на ИПС — политическият стълб“ (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8); Становище на ЕИСК относно „Стъпки към завършването на икономическия и паричния съюз“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 28).

<sup>(5)</sup> Становище на ЕИСК: Завършване на изграждането на ИПС — политическият стълб (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8).

3.7. Един пълноценен фискален и политически съюз би могъл да бъде проект в средносрочен до дългосрочен план, но за да се укрепи ИПС и да се осигури повече стабилност, в краткосрочен план са необходими жизненоважни мерки в тази насока. ЕИСК отново заявява пред политическите лидери, че е още по-важно европейците да се ангажират с чувство за обща цел, засилвайки влиянието и силата си посредством по-нататъшна интеграция.

3.8. Комитетът настоятелно призовава Комисията и Европейския съвет да вземат смели решения при необходимото и цялостно участие на Европейския парламент, преди края на настоящия мандат, за постигане на напредък по необходимите елементи от едно общо за целия ЕС управление. Отлагането на предприемането на важни реформи за следващ мандат обрича усилията на инерция, която вероятно нито пазарите, нито гражданите могат да толерират.

#### 4. Финансов съюз: намаляване и споделяне на риска

4.1. ЕИСК признава неуспехите на управлението на финансовия сектор и напълно подкрепя стъпките за завършване на изграждането на финансовия съюз, включително банковия съюз и съюза на капиталовите пазари.

4.2. Завършването на изграждането на банковия съюз е от основно значение за задълбочаването на ИПС. Фрагментираният пазар и разпоредби бяха важни фактори в доводите срещу намирането на решения на финансовата криза. ЕИСК признава, че е направено много за координирането на сектора, но призовава всички участници да постигнат колкото може по-скоро напредък в доизграждането на банковия съюз.

4.3. Особено важно е да се завърши започнатото по отношение на банковия съюз, за да се укрепят финансовата интеграция и споделянето на риска чрез финансовите пазари. Налице е спешна необходимост до 2019 г. да бъде установен общ механизъм за подкрепа на европейския фонд за реструктуриране посредством европейския механизъм за стабилност, с което да се гарантира подходящо, бързо и ефективно функциониране. Това би отстранило и евентуална политическа пристрастност. ЕИСК подкрепя идеята ЕМС да поеме ролята и на европейски валутен фонд и да има достъп до собствен бюджетен механизъм, след като бъде включен в обхвата на законодателството на ЕС.

4.4. Без повече забавяне<sup>(6)</sup> трябва да бъде създадена и европейска схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД), която да отчита вече съществуващите национални системи, с цел гарантиране на еднаква по-добра защита на спестяванията в депозитни сметки в целия Европейски съюз.

4.5. За осигуряване на напредък в тези сфери е необходимо цялостно разрешаване на въпроса за необслужваните кредити<sup>(7)</sup>, които нараснаха значително по време на кризата. Необслужваните кредити възпрепятстват финансовите и човешки ресурси на банките в предоставянето на финансиране за нови инвестиции, които са от ключово значение за растежа. ЕЦБ, Комисията и правителствата следва да обединят усилия за справяне с този проблем, основавайки се на водещия принцип, че събираемите задължения се обслужват, а за несъбираемите се намират спешни решения. Липсата на бърз процес на реструктуриране пречи на бъдещите инвеститори да правят нови инвестиции поради опасения, че натрупваните нови приходи биха били използвани за обслужване на стари кредити.

4.6. Една по-добра уредба в областта на реструктурирането и несъстоятелността на равнището на еврозоната е основен елемент за възстановяването от кризата, налагаш ползването на вторични пазари със специализиран опит. ЕИСК призовава да се извлекат необходимите изводи от примерите за създаване на банки с проблемни активи. ИПС се нуждае от интелигентни и устойчиви решения за необслужваните кредити, които все още са повод за безпокойство.

4.7. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да положи енергични усилия за създаването на съюз на капиталовите пазари, който би бил важен източник на допълнително финансиране за по-големите предприятия и би изпълнявал важна роля по отношение на споделянето на риска. Комитетът признава, че това няма да представлява допълнителен източник на финансиране за МСП, особено за малките предприятия и микропредприятията. Ето защо банкирането ще продължи да играе ключова роля, което налага банките да пренасочат вниманието си към обслужването на нуждите на реалната икономика, което на свой ред изисква справедлив достъп и устойчиво банково финансиране във всички държави членки<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Становище на ЕИСК относно „Европейска схема за застраховане на депозитите“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 21), по-конкретно параграфи 1.1 до 1.3.

<sup>(7)</sup> Становище на ЕИСК относно „План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ (ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 17), по-конкретно параграф 3.3.1.

<sup>(8)</sup> Становище на ЕИСК относно „План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ (ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 17), и становище на ЕИСК относно „Съюз на капиталовите пазари: междинен преглед“, (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA).

4.8. В краткосрочен план (до 2018 г.) Комитетът подкрепя създаването на благоприятна рамка за въвеждането на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации, както се предлага в документа за размисъл и в проекта на работна програма на Комисията за 2018 г. Ценните книжа, обезпечени с държавни облигации, имат потенциала да прекъснат връзката банка — централно правителство, като изместят държавните облигации и диверсифицират счетоводните баланси на банките, като същевременно се избегне споделяне на дълга. За да се осигури подходящо регулаторно третиране и да се насърчи споделянето на частния риск, е необходимо да бъде проведена консултация с доставчиците на финансови услуги.

4.9. В средносрочен план (до 2025 г.) създаването на т.нар. европейски сигурен актив, по подобие на държавните облигации на САЩ, би послужило за намаляване на нестабилността на финансовите пазари и за гарантиране на стабилността на икономиките на държавите членки в случай на асиметрични сътресения. ЕИСК отдавна се застъпва за използването на облигации на ЕС и еврооблигации<sup>(9)</sup>. Обсъдени бяха и други подобни предложения, като европейски фонд за обратно изкупуване на дълга и фонд за европейски ценни книжа. Въз основа на заключенията на експертната група, създадена със задачата да анализира предимствата и рисковете на различните варианти за съвместно емитиране на дългови инструменти, Комисията сега би трябвало да излезе с конкретно предложение кои инструменти да бъдат използвани и при какъв график<sup>(10)</sup>. За да се избегне морален риск, държавите членки следва да могат използват този инструмент в зависимост от това дали спазват специфичните за тях препоръки.

## 5. Постигане на подновено сближаване в рамките на по-интегриран икономически и фискален съюз

5.1. Комитетът приветства ясно заявеното в документа становище, че сближаването във възходяща посока с цел по-устойчиви икономически и социални структури е основен елемент за силен ИПС. При отчитане на различията между държавите членки не може да съществуват политики от типа „универсален подход за всички“, изискващи всеобхватна хармонизация, а е необходим общ подход, насочен към определени резултати.

5.2. Недостатъците на икономическата и фискалната политика в рамките на ИПС се коренят в липсата на общоевропейска политическа воля, която да позволи участието на ЕС в националните икономически и фискални политики. ЕИСК вече е заявявал, че е необходим подобрен и засилен макроикономически диалог, особено със страните от еврозоната, който би могъл да допринесе за по-доброто отразяване на измерението на еврозоната на национално равнище. Освен това е необходима и по-демократична система за вземане на управленски решения в сравнение със Съвета на министрите, чиито членове отговарят единствено пред националните си парламенти, а не пред цялата еврозона.

5.3. ЕИСК приветства предложенията на Комисията за по-нататъшно укрепване на европейския семестър. За да се постига ефикасност, баланс и справедливост, националните политики за икономически растеж и благосъстояние би трябвало да бъдат замисляни и координирани и с мисъл за общия интерес на еврозоната; за се осигури демократичен контрол и отчетност, в процеса на европейския семестър, който обхваща национални и европейски политики, следва да участват Комисията, Европейският съвет, Европейският парламент, националните парламенти, социалните партньори и гражданското общество. Този процес е започнал да се осъществява в много ограничен мащаб, но изисква по-голяма степен на участие на национално равнище, както и съгласието на всички участници. Това ще укрепи еврото и ако бъде опростен и стане по-прозрачен, семестърът ще насърчи така необходимото по-добро изпълнение на реформите.

5.4. Намаляването на макроикономическите дисбаланси е от основно значение за европейската стабилизация. Досега тези дисбаланси бяха временно облекчавани посредством девалвация на валутата. Сега без този инструмент се осъществяват изключително болезнени вътрешни девалвации, които водят до много големи трудности, свързани с висока безработица и отрицателен ръст. За да се постигне стабилност на еврозоната и за да се избегнат подобни тежки мерки, не бива да се допуска натрупването на макроикономически дисбаланси.

5.5. Ето защо този европейски аспект трябва да бъде отчетен в макроикономическия диалог на национално равнище. Ранното откриване и избягване на макроикономически дисбаланси, отразяващи различни нива на конкурентоспособност, като цяло (вж. 5.6) представлява основен елемент в процеса на европейския семестър. Политиката на национално равнище следва да взема предвид въздействието, което предложените политики биха имали върху конкурентоспособността в еврозоната, както и развитието в еврозоната, което може да налага предприемането на мерки в областта на конкурентоспособността. Приносът на местните служители на Комисията, отговарящи за европейския семестър, и на независимите национални съвети по производителността, свързани в мрежа на еврозоната, би могъл да бъде полезен като огледало за икономическата и социалната политика<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Становище на ЕИСК относно „Накъде върви еврото?“ (ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 8); становище на ЕИСК относно „Растеж и държавен дълг в ЕС — две новаторски предложения“ (ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10).

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК относно „Завършване на изграждането на ИПС — следващият европейски законодателен мандат“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр.10).

<sup>(11)</sup> Становище на ЕИСК относно „Създаване на национални съвети по конкурентоспособността в еврозоната“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 35).

5.6. Важен елемент в тези дискусии е социалният аспект, който досега беше пренебрегван в процеса на европейския семестър — факт, който доведе до нарастване на социалния дефицит на ЕС и се отрази негативно на живота на милиони граждани на ЕС. Той засили и тенденцията към антиевропейски популизъм и общо недоволство от ЕС. Едно преразгледано определение за конкурентоспособността („конкурентоспособност 2.0“) <sup>(12)</sup>, включвашо „способността на една държава да постигне цели, надхвърлящи БВП“, и измерване въз основа на три стълба — доход, социални фактори и устойчивост, би могло да доведе до по-всеобхватен процес на европейския семестър.

5.7. ЕИСК изразява съгласие, че изпълнението на националните политики, където компетентността остава на национално равнище, би могло да бъде координирано посредством процеса на европейския семестър <sup>(13)</sup>.

5.8. Комитетът подкрепя свързването на достъпа до финансиране от ЕС и до евентуален инструмент за стабилизация с постигането на договорения напредък по икономическите и социалните стандарти, както и на необходимия преход вследствие на цифровизацията, в интерес на благосъстоянието на гражданите. Този процес ще се наблюдава посредством европейския семестър <sup>(14)</sup>. Икономиките, които изостават значително и се стремят да изпълнят специфичните за тях препоръки, следва да имат право на помощ по линия на Кохезионния фонд за производствени инвестиции, с което ще се спомогне за наваксване на изоставането или ще се осигури важна инфраструктура от общоевропейска полза.

5.9. ЕИСК изразява съгласие с това, че понастоящем бюджетът на ЕС, възлизащ на едва 1 % от БВП, е прекалено малък и не е предвиден за поддържането на стабилизираща функция, а след Брексит ще се окаже още по-недостатъчен. Комитетът подкрепя виждането, че еврозоната би извлякла значителни ползи от един силен стабилизационен капацитет в случай на асиметрични сътресения <sup>(15)</sup>. Комитетът признава, че такава функция не следва да води до постоянни трансфери или до морален риск.

5.10. ЕИСК подкрепя предложението да се разгледат възможностите за изграждане на фискален капацитет в еврозоната с цел поддържане на важни инвестиционни нива в производствена инфраструктура в еврозоната, например в областта на транспорта, обновяването на градската среда, образованието, научните изследвания и прехода към екологосъобразност <sup>(16)</sup>. Този фискален капацитет би могъл да бъде и източник на финансиране на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), който с времето следва да се превърне в ЕВФ за финансиране на фондове за управление на кризи.

5.11. За икономическата интеграция и просперитета на Европа, както и за предотвратяване на задълбочаващото се социално неравенство, е необходим ефективен инвестиционен план за създаване на приходи посредством растеж, социално сближаване и солидарност. ЕИСК подкрепя допускането на пълноправно „златно правило“ за обществени производствени инвестиции, като то следва да бъде включено в промяната на фискалните правила.

5.12. За да се избегнат проциклични политики, подходът, основаващ се на фискални правила, трябва да бъде усъвършенстван и развит преди следващия мандат. Следва да се вземат предвид доминиращите условия на местно равнище. Структурният баланс се оказва ненадеждна и непозволяваща наблюдение променлива, на която да бъдат основани изпълними политически промени посредством процеса на формулиране на СДП.

5.13. Поставя се прекалено голям акцент върху намаляването на дълга посредством понякога самооборваща се фискална консолидация вместо с по-ползотворната мярка за увеличаване на растежа на БВП. В процеса на европейския семестър на намаляването на националния годишен дефицит се отдава много по-голяма тежест като средство за преодоляване на високото съотношение дълг/БВП, отколкото на по-ползотворни мерки за увеличаване на растежа на БВП <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Становище на ЕИСК относно „Създаване на национални съвети по конкурентоспособността в еврозоната“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г. стр. 35).

<sup>(13)</sup> Становище на ЕИСК относно „Завършване на изграждането на ИПС — следващият европейски законодателен мандат“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10); Становище на ЕИСК относно „Демократичен и социален ИПС чрез прилагане на общият метод“ (ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 33); Становище на ЕИСК относно „Стъпки към завършването на икономическия и паричния съюз“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 28); Становище на ЕИСК относно „Европейски стълб на социалните права“ (ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10).

<sup>(14)</sup> Становище на ЕИСК относно „Преглед на икономическото управление“ (ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 33); Становище на ЕИСК относно „Завършване на ИПС — Ролята на данъчната политика“ (ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 24).

<sup>(15)</sup> Становище на ЕИСК относно „Финансите на ЕС до 2025 г.“ (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA).

<sup>(16)</sup> Становище на ЕИСК относно „Преглед на икономическото управление“ (ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 33); Становище на ЕИСК относно „Икономическата политика на еврозоната“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 41); Становище на ЕИСК относно „Програтата за подкрепа на структурните реформи“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 47); Становище на ЕИСК относно „Междинен преглед на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.“ (ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 63).

<sup>(17)</sup> Становище на ЕИСК относно „Преглед на икономическото управление“ (ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 33).

5.14. ЕИСК счита, че до 2019 г. следва да бъдат направени промени за коригиране на „настоящата ситуация, [която] прикрива явно неоптимално разпределение на фискалната корекция между отделните държави към настоящия момент“<sup>(18)</sup>.

5.15. Процедурата при макроикономически дисбаланси, която е важна част от процеса на европейския семестър, следва да бъде водеща в превенцията на макроикономически дисбаланс в еврозоната. Необходимо е да се премахне вградената асиметрия, при която на постоянните положителни дисбаланси се гледа безкритично, а отрицателните са обект на санкции<sup>(19)</sup>. Финансовата санкция не само че влошава ситуацията, но хроничните излишъци в някои от държавите членки могат да влошат състоянието на дефицит в дадена съседна държава.

## 6. Укрепване на структурата на Икономическия и паричен съюз и утвърждаване на демократичната отчетност

6.1. ИПС не е самоцелен. Той е средство за оптимизиране на възможностите за постигане на: устойчиво развитие, качествени работни места, икономическо и социално сближаване във възходяща посока; стабилност и просперитет за **всички** държави членки чрез съвместно действие; икономическа отговорност, която върви ръка за ръка със солидарността; и намаляване на риска, което е свързано със споделянето на риска. Макар че тези необходими мерки трябва да се вземат в еврозоната, другите държави членки също следва да могат да ги приложат. ЕИСК изразява съгласие, че са необходими по-голяма прозрачност, добра комуникация и засилено участие на социалните партньори и гражданското общество, които, наред с една по-голяма роля на националните парламенти в процеса на вземане на решения, ще спомогнат за демократичната отчетност.

6.2. ЕИСК настоява за по-силно „парламентаризиране“ на еврозоната, с голяма комисия на ЕП, включваща всички членове на ЕП от еврозоната и от страните, които възнамеряват да се присъединят към нея, наред с по-тясна координация между парламентаристите от еврозоната по въпросите, свързани с ИПС (Конференция на комисиите по европейски въпроси — КОСАК+) <sup>(20)</sup>. Както беше посочено в параграфи 5.2 и 5.3, Европейският парламент, в частност, както и националните парламенти, социалните партньори и гражданското общество като цяло, следва да изпълняват основна роля в демократизацията на процеса на европейския семестър.

6.3. Комитетът призовава за разглеждането на инструменти за подобряването на икономическото управление в рамките на ИПС, например чрез създаването на постоянен пост „финансов министър за еврозоната“, като се гарантира пълна демократична отчетност. Групирането на правомощия би увеличило съгласуваността на политиките в рамките на ИПС, които към момента са фрагментирани поради големия брой на различните институции. От самото начало следва да бъде установена фискална позиция за еврозоната, като начинът за постигането ѝ бъде определен от министъра на финансите. Настоящата фискална позиция представлява сумата от бюджетните баланси на всички държави членки, а посоката на фискалната позиция за еврозоната е случайна.

6.4. ЕИСК приветства предложеното укрепване на ЕМС с цел развиването му в изцяло функционален инструмент за управление на кризи. Чрез превръщането му в Европейски валутен фонд (ЕВФ), съгласно европейските договори, със силна роля на Европейския парламент, ще бъде засилена демократичната легитимност и ще бъде ускорен процесът на вземане на решения.

6.5. Не бива да се използва междуправителственият подход като метод на управление в Европейския съюз, а фискалните правила следва да бъдат преразгледани, преди да бъдат включени в правото на ЕС.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> COM(2016) 727 final.

<sup>(19)</sup> Становище на ЕИСК относно „Преглед на икономическото управление“ (ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 33).

<sup>(20)</sup> Становище на ЕИСК относно „Демократичен и социален ИПС чрез прилагане на общостния метод“ (ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 33).

**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС“**

[COM(2017) 358 final]

(2018/C 081/18)

Докладчик: **Stefano PALMIERI**Съдокладчик: **Petr ZAHRADNÍK**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 4.8.2017 г.                                   |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз       |
| Компетентна секция             | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ |
| Приемане от секцията           | 5.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 138/8/14  |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**Преамбюл**

Настоящото становище е част от по-широк пакет от четири становища на ЕИСК относно бъдещето на европейската икономика (Задълбочаване на Икономическия и паричен съюз и икономическата политика на еврозоната, Съюз на капиталовите пазари и Бъдещето на финансовите средства на ЕС)<sup>(1)</sup>. Пакетът се вписва в контекста на процеса, стартиран неотдавна от Европейската комисия с Бялата книга за бъдещето на Европа, и взема под внимание речта на председателя Юнкер за състоянието на Съюза през 2017 г. В съответствие с резолюцията си относно бъдещето на Европа<sup>(2)</sup> и с предходните си становища относно завършването на изграждането на ИПС<sup>(3)</sup>, в настоящия пакет от становища ЕИСК подчертава необходимостта от създаване, във връзка с управлението на ЕС, на общо виждане, което да стига далеч отвъд техническите подходи и мерки и да е преди всичко въпрос на политическа воля и обща перспектива.

**1. Заключение и препоръки**

1.1. ЕИСК счита, че ако от една страна Документът за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС дава възможност да се очертаят някои от предизвикателствата, пред които Съюзът ще се изправи през следващите години, то от друга в него се набляга на свързването на възможните решения по отношение на бюджета с пете различни сценария, определени от Европейската комисия в „Бялата книга за бъдещето на Европа“.

1.2. ЕИСК припомня, че европейските граждани имат нужда от повече (и по-добра), а не от по-малко Европа, за да се преодолее политическата криза в ЕС, дължаща се на липсата на стратегическо виждане за бъдещето и на способност за даване на адекватен отговор на икономическата и финансова криза. Все по-голямо е разминаването между опасенията и очакванията на европейските граждани, които търсят конкретни ползи за своето ежедневие, и предоставените понастоящем на ЕС ограничени правомощия и финансови ресурси. Спада доверието в Европейския проект и самия Съюз и се поставят под въпрос, като по този начин се отключват отпращанията понастоящем националистически и популистски претенции.

<sup>(1)</sup> Пакетът включва становищата на ЕИСК „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.) (допълнение към становище) (вж. страница 216 от настоящия брой на Официален вестник), „Съюз на капиталовите пазари: междинен преглед“ (вж. страница 117 от настоящия брой на Официален вестник), „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (вж. страница 124 от настоящия брой на Официален вестник) и „Финансите на ЕС до 2025 г.“.

<sup>(2)</sup> Резолюция на ЕИСК от 6 юли 2017 г. относно „Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа и извън нея“, ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 11.

<sup>(3)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10 и ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8.

1.3. ЕИСК изразява съгласие с подхода, посочен в документа за размисъл, според който основният принцип на бюджета на ЕС трябва да бъде стремежът към европейска добавена стойност чрез постигане на по-добри резултати в сравнение с отделните некоординирани национални бюджети. Това изисква излизане от логиката на „подобавашата възвращаемост“, от разделянето на държави членки „нетни вносител“ или „нетни получатели“ и от специалните корекции за отделните държави членки.

1.4. ЕС би трябвало първо да набележи политическите приоритети с висока европейска добавена стойност и едва след това да определи необходимите ресурси за тяхното постигане и за реформа на бюджета на ЕС. При този сценарий ЕИСК счита за малко вероятно бюджетът на ЕС да продължи да бъде по-малко от 1 % от доходите и само 2 % от публичните разходи на 28-те държави, което е недостатъчно предвид предизвикателствата, сътресенията и кризите, с които трябва да се справя.

1.5. Реформата на бюджета на ЕС задължително ще трябва да предвижда и качествено подобрене чрез преопределяне на неговата структура както по отношение на разходните пера, така и на собствените ресурси, като се имат предвид подходящите критерии за рационализиране, ефикасност и ефективност и се поддържа пряк и прозрачен диалог с гражданите.

1.6. Количественото и качествено адаптиране на бюджета изисква сериозни и задълбочени консултации с гражданското общество, така както същото е представено в ЕИСК, за да се отразят действителните нужди на териториите и да се гарантира положителен ефект за всички граждани, в интерес на обществото.

1.7. По отношение на разходите ЕИСК определя като програми с висока европейска добавена стойност средносрочните и дългосрочните инвестиции в икономическото, социалното и екологичното развитие, заетостта, иновациите и конкурентоспособността; защитата на най-необлагодетелстваните региони и най-уязвимите социални групи; гъвкавия и своевременен отговор на асиметричните сътресения и на внезапните кризи, включително чрез самостоятелен бюджет на еврозоната.

1.8. По-специално, ЕИСК смята за важна функцията за макроикономическо стабилизиране в еврозоната, тъй като отрицателното въздействие върху социалните групи и производствените сектори, които са „губещи“ в резултат от глобализацията и технологичната еволюция, е сред причините за стратегическата криза на ЕС и за появата на популистките течения.

1.9. По отношение на приходите ЕИСК изразява съгласие с анализа, направен в доклада „Бъдещо финансиране на ЕС“ на групата на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR), за да се стигне до нов бюджет с преобладаващи собствени, самостоятелни, прозрачни и справедливи ресурси, при равна тежест за гражданите в най-неравносгодно положение и за малките и средните предприятия.

1.9.1. ЕИСК потвърждава положителната си оценка за общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД), както и за облагането на финансовите сделки, горивата и емисиите на въглероден диоксид. Ако средствата от това облагане се събират на европейско равнище, те биха били в състояние както да установят транснационална данъчна основа, така и да служат за справяне с глобалните последици върху околната среда.

1.10. ЕИСК счита, че ако от една страна последиците от Брексит за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода след 2020 г. може да представляват заплаха за „проекта“ ЕС поради проведените от държавите членки преговори въз основа на принципа на „подобавашата възвращаемост“, то от друга те все пак може да се окажат важна възможност, тъй като чрез утвърждаването на принципа на „европейската добавена стойност“ може да доведат до качествено и количествено подобряване на бюджета на ЕС.

1.10.1. Поради тази причина ЕИСК счита за целесъобразно възможно най-скоро:

— Европейската комисия да определи количественото отражението на Брексит — съгласно различните сценарии за „твърд“ или „мек“ Брексит — върху системата на приходите и разходите на ЕС и съответните последици за МФР за периода след 2020 г.;

— да се започне прозрачна и публична дискусия относно МФР за периода след 2020 г. с институционалните, икономическите и социалните участници, представителите на гражданското общество и гражданите на ЕС;

— да не се намаляват, обаче, ресурсите, предназначени за политиките на сближаване и за социалните цели.



Това ще даде възможност за повторно обединяване на системата от разнопосочни и противоречиви интереси между страните посредством намирането на приемливо решение за МФР за периода след 2020 г.

## 2. Общи бележки

2.1. Използваният в „Документа за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС“ подход свързва възможните решения по отношение на бюджета с предизвикателствата на Съюза спрямо петте различни сценария, определени от Комисията в „Бялата книга за бъдещето на Европа“. ЕИСК разкритикува този подход в своята неотдавнашна резолюция относно Бялата книга <sup>(4)</sup>, като определи петте сценария като „изкуствени“, тъй като са насочени единствено към държавите членки, без каквото и да било пряко значение за европейските граждани, които очакват споделена и ясна стратегия.

2.1.1. Това означава пропускане на важна възможност, като се има предвид, че голяма част от документа — касаеща добавената стойност на европейските финанси, определянето на тенденциите и предизвикателствата, различните варианти за бъдещето на финансите на ЕС — заслужава широка подкрепа по отношение на извършения в нея анализ, макар и да липсва споделено, ефективно и ефикасно политическо предложение.

2.2. През последните години Комитетът набеляза <sup>(5)</sup> отворените проблеми за европейската икономика и общество, основните принципи, които трябва да се спазват, и пътищата, които да се следват за възстановяването и подобряването на ефективността на действията на институциите на ЕС. ЕИСК припомня, че европейските граждани имат нужда от повече (и по-добра), а не от по-малко Европа <sup>(6)</sup>, именно защото политическата криза в ЕС се дължи на липсата на стратегическа визия за бъдещето и на способност за даване на адекватен отговор на икономическата и финансовата криза.

2.3. През 2016 г. във връзка с междинния преглед на МФР за периода 2014—2020 г. <sup>(7)</sup> ЕИСК посочи, че трябва да бъдат признати положените от Комисията усилия и най-вече механизмите за гъвкавост, въведени с цел справяне с непредвидените кризи, както и насоченият към резултати и ефективност подход. Въпреки това конкретните предложения и отпуснатите средства — още тогава — изглеждаха недостатъчни за справяне с предизвикателствата и приоритетите на ЕС, тъй като МФР е резултат от неамбициозен компромис между държави членки, заинтересовани от своето „нетно салдо“ и от ползите за конкретни групи по интереси, а не инструмент за преследване на интересите на ЕС като цяло.

2.4. В този контекст е приемлив подходът, посочен в документа за размисъл, според който „същността на един модернизирания бюджет на ЕС“ се състои в „добавената стойност, която се получава от обединяването на ресурсите и постигането на резултати, които некоординираните национални разходи не биха могли да постигнат“ <sup>(8)</sup>.

2.5. За да има „повече“ и по-добра Европа, трябва първо да набележим политическите приоритети с висока европейска добавена стойност и след това да определим необходимите ресурси за тяхното постигане, като реформираме по съответен начин бюджета на ЕС. При този сценарий вече няма да бъде приемливо ЕС да заделя от бюджета си по-малко от 1 % от доходите и само 2 % от публичните разходи на 28-те държави, с тенденция, която впрочем продължава да регресира <sup>(9)</sup>. Това равнище изглежда крайно недостатъчно спрямо новите предизвикателства, с които ЕС трябва да се справя, и спрямо сътресенията и кризите, на които трябва да отговаря.

2.5.1. Количественото увеличаване на бюджета на Съюза ще трябва да бъде придружено от значително подобряване на качеството му с преопределяне на неговата структура както по отношение на разходните пера, така и на собствените ресурси. За тази цел е необходимо да се вземат предвид подходящи критерии за рационализиране, ефикасност и ефективност на бюджета и да се прилагат форми на пряка и прозрачна комуникация с гражданите.

2.5.2. Количественото и качествено подобряване на бюджета на ЕС трябва да премине също така през сериозна и задълбочена консултация с гражданското общество, така както същото е представено в рамките на ЕИСК, за да се гарантира, че разходните пера отразят действителните нужди на териториите и оказват положително въздействие върху благосъстоянието на гражданите, в интерес на обществото.

<sup>(4)</sup> Резолюция на ЕИСК от 6 юли 2017 г.: „Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа и извън нея“. ЕИСК не счита, че изборът между сценарии е успешен метод за насърчаване на чувство за обща цел или за определяне на пътя напред“, ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 11.

<sup>(5)</sup> ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 75; ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 32; ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10 и ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 62.

<sup>(6)</sup> ...като измести фокуса от субсидиарността към „повече и по-добра Европа“, ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 36.

<sup>(7)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 63, параграф 1.1.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final, стр. 6 (версия на български език).

<sup>(9)</sup> Таванът на бюджета е определен на 1,2 % от brutния национален доход (БНД) с решение на Съвета относно собствените ресурси на ЕС (2014/335/ЕС, Евратом), но посочената в настоящото становище логика (т.е. първо да се идентифицират политическите приоритети и след това да се определят необходимите за постигането им ресурси) предполага, че бюджетът на ЕС не трябва да се ограничава до предварително фиксиран таван.

2.6. С появата на новите предизвикателства, свързани с променените геополитически сценарии и необходимото адаптиране към последиците от икономическата и финансовата криза, не е случайно, че ЕС демонстрира крайна недостатъчност на своя бюджет и навлиза в криза, която първоначално е икономическа и финансова, за да се превърне след това в социална и накрая в политическа.

2.6.1. Това е политическа криза, която се поражда от разликата между нарастващите опасения и съответните очаквания по отношение на Съюза от страна европейските граждани, които искат конкретни ползи за своето ежедневие, и настоящите ограничени правомощия и ограничени финансови ресурси, отпуснати на самия Съюз. Именно поради това разминаване се зараждат нарастващата нетърпимост и проявите на национализъм и популизъм, които поставят под въпрос европейския проект и самия Съюз.

2.7. Дискусията за бъдещето на ЕС се води на практика във време, когато европейските граждани изпитват множество безпокойства и несигурност от икономически, социален, политически и институционален характер<sup>(10)</sup>. Първо, все още сериозните последици от финансовата и икономическата криза, особено в някои от по-тежко засегнатите държави членки в някои географски райони, и по-специално по отношение на средните и ниските доходи. Второ, произтичащият от това широко разпространен скептицизъм по отношение на способността на политиката, на държавите членки и на ЕС да запазят икономическия просперитет и социалното сближаване в ерата на глобализацията и международната конкуренция<sup>(11)</sup>. Трето, нарастващият приток на мигранти и бежанци, бягащи от войни и бедност в Африка и Близкия изток. Четвърто, в последно време, излизането на Обединеното кралство от ЕС, от което става ясно, че Съюзът не е очевиден и необратим избор и че подобно решение би могло да се разпространи и в други държави членки.

### 3. Конкретни бележки

3.1. По отношение на разходите, принципът на европейската добавена стойност представлява ключовия елемент, което — от една страна — може да изглежда парадоксално във време, когато се увеличават гласовете, призоваващи за предоставяне на повече свобода на националните правителства и стигащи до крайната хипотеза за излизане от ЕС. От друга страна, обаче, логиката на „подобаващата възвращаемост“, на разделянето на държавите членки на „нетни вносители“ или „нетни получатели“ и специалните корекции за отделните държави членки вече е трудно защитима.

3.1.1. Комисията обаче постъпи правилно, като отново подчерта този принцип, тъй като наличието на широк политически консенсус в подкрепа на действията на ЕС може да даде възможност бюджетът му да се съсредоточи върху постигането на реални ползи за европейските граждани на равнище ЕС, които отделните държави членки не са в състояние да постигнат сами.

3.1.2. Поради тази причина ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че принципът на европейската добавена стойност трябва да стои в центъра на дебата за бъдещето на европейските финанси и трябва да се изразява в<sup>(12)</sup>:

— постигането на целите, определени от основните принципи на правния ред на ЕС, и по-специално член 3 от Договора за ЕС, който поставя целта да се осигурят достойни условия на живот за гражданите при зачитане на тяхното благоденствие<sup>(13)</sup>;

— определянето на бюджет, който да предвижда създаването на европейски обществени блага и да бъде в състояние да допринесе за защитата на основните европейски свободи, единния пазар и икономическия и паричен съюз<sup>(14)</sup>.

3.1.3. Именно в този контекст става изключително важно цялостното изпълнение на член 311 от ДФЕС, въз основа на който *„Съюзът си осигурява средствата, необходими за постигане на неговите цели и успешното изпълнение на неговите политики“*.

3.2. В документа за размисъл са представени множество доказателства, че решението на предизвикателствата и кризите от глобално естество трябва задължително да намери отговор от европейски характер, като съсредоточи в достатъчна степен бюджетните ресурси на ЕС, използва взаимодействията с националните бюджети и ги насочи към тези програми с висока европейска добавена стойност, които са в състояние:

— да възстановят със средносрочни и дългосрочни инвестиции икономическото, социалното и екологичното развитие, заетостта, иновациите и конкурентоспособността на фона на намиращите се в застои производителност и инвестиции, застаряването на населението и изменението на климата;

<sup>(10)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 63, параграф 2.3.

<sup>(11)</sup> Само една трета от европейските граждани имат доверие в ЕС и неговите институции. Европейска комисия, *Public opinion in the European Union* („Общественото мнение в Европейския съюз“) — Стандартен Евробарометър 85, май 2016 г.,

<sup>(12)</sup> COM(2017) 358 final, стр. 9 (версия на български език)

<sup>(13)</sup> „Съюзът има за цел да насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи...“

<sup>(14)</sup> „Съюзът установява вътрешен пазар. Той работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес...“ (член 3, параграф 3 от ДЕС).

- да защитават най-необлагодетелствените региони и най-уязвимите социални групи, засегнати както от продължаващата икономическа криза, така и от отрицателните последици от глобализацията<sup>(15)</sup>;
- да реагират незабавно и гъвкаво — както по отношение на приходите, така и на разходите — на асиметричните сътресения, които засягат някои държави членки, на миграционната криза и бежанците, на тревогите в областта на вътрешната сигурност, на външните критични ситуации и общата отбрана.

3.3. Сред елементите с по-голяма европейска добавена стойност, вече определените от ЕИСК мерки относно МФР отразяват съдържанието на резолюцията на ЕИСК относно Бялата книга<sup>(16)</sup>:

- координирана европейска промишлена политика за увеличаване на заетостта и насърчаване на конкурентоспособността в една социална пазарна икономика, като се улесняват диалогът между всички заинтересовани страни, инвестициите и подкрепата за малките и средните предприятия (МСП);
- социално сближаване във възходяща посока успоредно с икономическото сближаване от гледна точка на резултатите в сферата на заетостта и социалната сфера, чрез въвеждане на европейския стълб на социалните права и разширяване на Европейския социален фонд (ЕСФ);
- миграционна политика, която да гарантира на бежанците предвидената от международното право закрила и тяхната интеграция в ЕС, обща система за убежище, борба с незаконната миграция и трафика на хора и насърчаване на законните пътища за достъп;
- борба с изменението на климата въз основа на споразумението от Париж и екологичния преход, чрез включване на популяризирането на Програмата за устойчиво развитие за 2030 г. във всички политики на ЕС;
- реформа на Общата селскостопанска политика (ОСП), така че да се постигнат както целите за качество на околната среда, развитие на селските райони, продоволствена сигурност и подпомагане на доходите на селскостопанските производители;
- реформа на политиката на сближаване, с ясно определяне на резултатите, тяхната системна проверка по време на изпълнението и последваща оценка на въздействието чрез повишаване на прозрачността и насърчаване на мобилизирането на партньорството;
- осигуряване на големи инвестиции в инфраструктура, трансевропейски мрежи и научни изследвания и иновации, като се започне от ЕФСИ и Европейския фонд за стратегически инвестиции „Хоризонт 2020“;
- самостоятелен бюджет на еврозоната, в състояние да осигурява временен, но значителен трансфер на ресурси в случай на регионални сътресения, да противодейства на тежки рецесии в зоната като цяло и да осигурява финансова стабилност<sup>(17)</sup>, с функция за макроикономическо стабилизиране за защита на инвестициите и борба срещу безработицата и несигурността.

3.3.1. Функцията за макроикономическо стабилизиране е от особено значение, тъй като една от причините за стратегическата криза на ЕС и появата на популистски тенденции е отрицателното въздействие върху социалните групи и икономическите сектори, които „губят“ от глобализацията и промените в технологиите и информатиката. Ако от една страна е намаляла способността на държавите членки да действат самостоятелно и да влияят върху пазара на труда и социалната система, от друга все още не са създадени мрежи за социална защита на равнището на ЕС, които да позволят на всички граждани да се възползват от растежа и глобалната конкуренция<sup>(18)</sup>.

3.4. Следователно бюджетът на ЕС трябва да служи за осигуряване на необходимите средства за постигане на стратегическите приоритети, като използва подходящи критерии за рационализиране, ефикасност и ефективност в своята структура и в начина, по който се оценява и актуализира<sup>(19)</sup>:

- възприемане на по-категорична ориентация към резултати и ефективност;

<sup>(15)</sup> COM(2017) 240 final; Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries („Задълбочаващо се неравенство: разпределение на доходите и бедността в страните от ОИСР“); ОИСР, 2008 г., Divided we stand: why inequality keeps rising („Ние сме разделени: защо неравенството продължава да расте?“); ОИСР, 2011 г., In it together. Why less inequality benefits all, („Заедно: защо намаляването на неравенството е от полза за всички?“), ОИСР, 2015 г.

<sup>(16)</sup> Резолюция на ЕИСК от 6 юли 2017 г. „Бялата книга на Колтисията за бъдещето на Европа и извън нея“, параграф 13, ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 11.

<sup>(17)</sup> ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 41, параграф 3.5.

<sup>(18)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017 г., стр. 63, параграф 4. Вж. също P. De Grauwe, What Future for the EU After Brexit? („Какво е бъдещето на ЕС след Брекзит?“), CEPIS, октомври 2016 г.

<sup>(19)</sup> ОВ С 75, 10.3.2017, стр. 63.

- оценяване на качеството на регулаторната рамка за разпределяне на бюджетните разходи на ЕС;
- анализ на развитието на разходите като средносрочен непрекъснат процес, в рамките на който всяка дейност очертава траектория на развитие, необходима за реализирането на съответните резултати;
- необходимост от отчитане на тясната връзка между бюджета на ЕС, управлението на икономическата политика и настоящата динамика на европейската икономика;
- необходимост от гарантиране на приемственост на бюджетната политика на ЕС и изпълнение и оценка на нейните цели.

3.4.1. По-специално, правилото за балансиран бюджет трябва да бъде придружено от други показатели, които измерват ефективността на разходите и резултатите по отношение на благосъстоянието на гражданите и които ще бъдат определени в контекста на европейския семестър с подходящи методи и форми, в съгласие с Европейския парламент и националните парламенти.

3.5. Освен това огромният набор от наличните ресурси на равнище ЕС вече е твърде сложен и слабо прозрачен. В допълнение към традиционните помощи и субсидии, тя включва и финансови инструменти за активиране на частни ресурси чрез ефекта на лоста — посредством ЕФСИ и структурните фондове — и различните инструменти, като Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), създадени от държавите в еврозоната, но извън периметъра на ЕС, с цел финансово стабилизиране <sup>(20)</sup>.

3.6. По отношение на приходите ЕИСК изразява съгласие с анализа, направен в доклада „Бъдещо финансиране на ЕС“ на председателстваната от Mario Monti група на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR) <sup>(21)</sup>. Особено важно е съгласуването на нов бюджет с преобладаващи самостоятелни собствени, прозрачни и справедливи ресурси. Тези ресурси биха влизали директно в бюджета на ЕС, без да преминават през държавите членки, но и без да се увеличава данъчната тежест и да се натоварват още повече гражданите в неравностойно положение и малките и средните предприятия.

3.6.1. По-специално, някои от предложените в този доклад нови ресурси биха притежавали европейска добавена стойност по отношение на приходите, когато се събират на по-подходящо равнище, както за да се установи транснационална данъчна основа, така и за да се противодейства на глобалните последици за околната среда: корпоративното данъчно облагане (ОКООКД) <sup>(22)</sup>, и по-специално облагането на многонационалните предприятия, финансовите сделки, горивата и емисиите на въглероден двуокис.

3.6.2. В този контекст ЕИСК отново подчертава значението на борбата срещу данъчните измами, включително чрез повишаване на прозрачността <sup>(23)</sup>, и срещу всички форми на нелоялна данъчна конкуренция между държавите членки.

3.7. Брексит ще доведе до неизбежни последици за формирането на бюджета на ЕС след 2020 г. Освен количественото изражение, което все още не е официално установено от нито една институция на ЕС <sup>(24)</sup>, възможните алтернативни последици за компенсиране на предизвикания от Брексит бюджетен дефицит могат да бъдат представени от следните три варианта: i) увеличаване на националните вноски от страна на държавите — членки на ЕС; ii) съкращаване на разходите на ЕС; iii) комбинация от предходните две алтернативи. Именно в този контекст Брексит представлява едновременно заплаха и възможност за бюджета на ЕС.

<sup>(20)</sup> „Бъдещото финансиране на ЕС. Окончателен доклад и препоръки на групата на високо равнище за собствените ресурси“, декември 2016 г., стр. 82–84

<sup>(21)</sup> „Бъдещото финансиране на ЕС. Окончателен доклад и препоръки на групата на високо равнище за собствените ресурси“, декември 2016 г.

<sup>(22)</sup> Положително оценена от ЕИСК още през 2011 г. в становището относно „Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)“ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 63 и през 2017 г. в становището относно „Обща (консолидирана) основа за облагане с корпоративен данък“, което е в процес на приемане.

<sup>(23)</sup> ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 62.

<sup>(24)</sup> Предвиждането за средна годишна нетна вносна на Обединеното кралство в бюджета на ЕС — направено от няколко изследователски институти — варира в диапазона от 8 милиарда евро (Институт за фискални изследвания, Център за европейски политически изследвания), през 10 милиарда евро (Институт „J.Delors“, Берлин — Фондация „Bertelsman“), до 20 — 27 милиарда евро (Център за европейска политика). Вж. Institute for Fiscal Studies (Институт за данъчни проучвания), 2016 г., *The Budget of the EU: a guide* („Бюджетът на ЕС: ръководство“). Информационна бележка на Института за данъчни проучвания (IFS) BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.; CEPIS (Център за европейски политически изследвания), 2016, *The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event* („Отражението на Брексит върху бюджета на ЕС не е катастрофално събитие“). J.Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347 (Обзор на политиките № 347); J.Delors Institute Berlin — Bertelmanns Stiftung, 2017 г., *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* („Брексит и бюджетът на ЕС: заплаха или възможност?“) J. Haas- E. Rubio; EPC (Комитет за икономическа политика), 2017 г., *EU Budget post-Brexit — Confronting reality, exploring viable solutions* („Бюджетът на ЕС след Брексит — изправен пред реалността, обмислящ жизнеспособни решения“). E. Chonicz. Дискусионен документ

3.7.1. Представява заплаха, тъй като ако в предстоящите преговори за МФР за периода след 2020 г. доминира принципът на „подобавашата възвращаемост“, те ще изострят вече съществуващото разделение между държавите членки нетни вносители и нетни бенефициери, като се отдалечат от принципа на европейската добавена стойност, и по този начин ще увеличат несигурността, която обхваща европейския проект.

3.7.2. В същото време Брексит представлява важна възможност за реформиране на бюджета на ЕС, като го подобри в количествен и качествен аспект, чрез извършване на обстоен преглед на неговите механизми за разходи и — с приемането на предложението на доклада Monti — чрез активиране на важна система от собствени ресурси на ЕС. Така ще бъде възможно да се оформи бюджет на ЕС, който да бъде модел за подражание, ефективен, ефикасен и прозрачен, достоен да получи доверието на европейските граждани и да направи лесно разпознаваеми за тях предимствата на Европа и цената на „отказа от Европа“.

3.7.3. Поради това е целесъобразно:

- а) да се определи количествено възможно най-скоро — от страна на Европейската комисия и въз основа на различните сценарии за „твърд“ или „мек“ Брексит — въздействието върху приходите и разходите на бюджета на ЕС, което всъщност трябва да бъде посочено в документа за размисъл, включително с оглед на предложението за МФР за периода след 2020 г.;
- б) да се започне сериозна, прозрачна и публична дискусия относно бюджета на ЕС с всички институционални, политически и социални участници, гражданското общество и европейските граждани;
- в) да не се намаляват, обаче, ресурсите, предназначени за политиките на сближаване и за социалните цели, като основни инструменти за икономическо развитие на ЕС.

По този начин, при формирането на бюджета на ЕС, на фона на разнопосочните и противоречиви интереси ще бъде възможно да се определи прозрачно и демократично изборът, който е в състояние да възстанови същите тези интереси, като доведе до широко споделени решения между страните.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

## Приложение

**към Становището на Европейския икономически и социален комитет**

Следното изменение беше отхвърлено по време на разискванията, но получи над една четвърт от подадените гласове.

**Параграф 1.9.1.**

Заличава се:

~~ЕИСК потвърждава положителната си оценка за общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД), както и за облагането на финансовите сделки, горивата и емисиите на въглероден диоксид. Ако средствата от това облагане се събират на европейско равнище, те биха били в състояние както да установят транснационална данъчна основа, така и да служат за справяне с глобалните последици върху околната среда.~~

**Изложение на мотивите**

Тази част се отнася до евентуалните собствени средства на ЕС. В този контекст споменаването тук на корпоративния данък не е правилно, тъй като той попада в правомощията на държавите членки, а не на ЕС. Що се отнася до данъчното облагане на горивата и на емисиите на въглероден диоксид, прекалено рано е разглеждането на този въпрос на това място. Евентуалната обща европейска данъчна основа за горивата и емисиите на въглероден диоксид съответно тяхното облагане все още не са обсъждани в Комитета.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено със 62 гласа „за“, 76 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

**Параграф 3.6.1.**

Изменя се, както следва:

~~По-специално, някои от предложените в този доклад нови ресурси биха притежавали европейска добавена стойност по отношение на приходите, когато се събират на по-подходящо равнище, както за да се установи транснационална данъчна основа, така и за да се противодейства на глобалните последици за околната среда: корпоративното данъчно облагане (ОКООКД), и по-специално облагането на многонационалните предприятия, финансовите сделки, горивата и емисиите на въглероден диоксид.~~

**Изложение на мотивите**

За да се избегнат недоразумения, би трябвало да се ограничим с по-общо твърдение. Нито облагането на мултинационални компании като източник на собствени средства на ЕС, нито обща европейска данъчна основа за горивата и емисиите на въглероден диоксид съответно тяхното облагане са били обсъждани досега от Комитета.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено със 62 гласа „за“, 76 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕППО)“**

[COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD)]

(2018/C 081/19)

Докладчик: **Philip VON BROCKDORFF**

|   |  |
|---|--|
| Консултация   | Съвет на Европейския съюз, 4.9.2017 г.<br>Европейски парламент, 11.9.2017 г. |
| Правно основание  | членове 114 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз         |
| Компетентна секция  | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“            |
| Приемане от секцията                                      | 5.10.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия                                | 19.10.2017 г.  |
| Пленарна сесия №  | 529  |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 132/4/4  |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК изразява съгласие с това предложение за регламент и неговата цел за стимулиране на инвестициите в целия ЕС, но не е наясно дали инвестициите в резултат от тази инициатива ще останат в рамките на ЕС.

1.2. ЕИСК приветства всеки опит за насърчване на гражданите на ЕС да се осигуряват по подходящ начин за периода след тяхното пенсиониране. ЕИСК обаче не е наясно и с това какво ще бъде въздействието върху трудовата мобилност в рамките на ЕС в резултат от предоставянето на общоевропейски продукти за лично пенсионно осигуряване (ОЕППО).

1.3. ЕИСК признава, че ОЕППО най-вероятно ще бъдат привлекателни за ограничен брой групи, по-специално мобилните специалисти, които работят в няколко различни държави членки по време на своя професионален живот, и самостоятелно заетите лица. Следва да се положат всички усилия за насърчване на държавите членки да предоставят справедливо данъчно облагане за този вид продукт. Освен това той подчертава, че тази инициатива в никакъв случай не следва да се тълкува като намаляване на значението на държавните или професионалните пенсии.

1.4. ЕИСК подчертава необходимостта от защита на потребителите и намаляване на риска за вложителите по време на техния професионален живот и при пенсионирането им. Настоятелно се препоръчва по-голяма яснота по отношение на това, което се гарантира във връзка с варианта по подразбиране. За предпочитане е Комисията да се занимае с този въпрос в най-кратки срокове.

1.5. ЕИСК подчертава и ролята на ЕЮРА<sup>(1)</sup> за мониторинга на пазара и националните надзорни режими с оглед на постигането на съгласуваност и последователност в целия ЕС, по-специално по отношение на структурата за управление на ОЕППО у всеки доставчик.

1.6. Като се има предвид, че взаимодействията между държавното, професионалното и личното пенсионно осигуряване са специфични във всяка държава членка, ЕИСК препоръчва доставчиците да имат възможност да адаптират своите ОЕППО към националните пазари, като същевременно се зачита необходимостта от сближаване и съгласуваност, както е посочено по-горе. В същото време следва надлежно да се вземе под внимание структурата на националните пенсионни системи, за да се избегнат проблеми и нарушаване на конкуренцията.

<sup>(1)</sup> Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване.

1.7. ЕИСК не е сигурен дали ОЕПЛПО ще променят нещо в държавите членки, които разчитат до голяма степен на държавното пенсионно осигуряване и където традициите в областта на личните пенсионни спестявания са слаби. Ето защо ролята на държавите членки за насърчаването на ОЕПЛПО се счита за особено важна за подпомагането на тази инициатива.

1.8. ЕИСК заключава, че ОЕПЛПО не следва да се явяват обикновено продължение на вече съществуващите продукти за хората, които са избрали планове за доброволни лични пенсионни спестявания.

1.9. ЕИСК изтъква важноста на защитата на потребителите с оглед на увеличаването на привлекателността на продуктите за лично пенсионно осигуряване. Във връзка с това ЕИСК би желал по-голяма яснота по въпроса дали предложените 1,5 % се прилагат като фиксиран процент, или са ограничени от таван в абсолютна стойност. Комисията следва да разгледа също и възможността за освобождаване от такса за смяна на доставчиците след определен период от време в полза на вложителите и бъдещите перспективи на ОЕПЛПО. Освен това в регламента трябва да се установят основните правила относно достъпа до натрупаните финансови средства от наследниците на вложителя в случай на смърт на последния.

## 2. Предложението на Комисията

2.1. Счита се, че понастоящем едва около 27 % от 243-те милиона граждани на ЕС на възраст между 25 и 59 години спестяват за пенсия. Според Европейската комисия предлагането на общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване би насърчило допълнителни спестявания. За да бъде постигната тази цел, на 29 юни 2017 г. Европейската комисия публикува своето предложение за регламент за определяне на рамка за нов общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО). Това предложение е в пълно съответствие с целите на Плана за действие на ЕС за изграждане на съюз на капиталовите пазари (СКП) от 2015 г. и има за цел да разшири пазара за лично пенсионно осигуряване до 2,1 трилиона евро до 2030 г.

2.2. След като бъде приет, регламентът ще позволи общоевропейските продукти за лично пенсионно осигуряване да бъдат предлагани във всички държави членки. Предложеният регламент осигурява рамката за доброволна система, която обхваща целия ЕС и се прилага успоредно със съществуващите схеми за лично пенсионно осигуряване. ОЕПЛПО няма да заменят съществуващите национални пенсионни структури. Вместо това те ще допълват съществуващите схеми за лично пенсионно осигуряване. ОЕПЛПО обаче ще бъдат предлагани от различни видове доставчици, а именно застрахователи, управители на активи и банки. Те ще могат да бъдат разпространявани и купувани онлайн във всички държави членки.

2.3. Като ключов елемент от Плана за СКП, ОЕПЛПО ще предложат възможности за дългосрочни инвестиции и растеж в рамките на общоевропейски капиталов пазар, с капиталови потоци в целия ЕС. Това ще стимулира инвестициите на предприятията и ще осигури капитал за инфраструктурни проекти. Увеличаването както на частните, така и на публичните инвестиции може да спомогне за създаването на повече работни места в целия ЕС.

2.4. Предложението на Комисията ще улесни обединяването на активите, свързани с пенсионни планове, от страна на доставчиците, което ще доведе до по-големи икономии от мащаба и по-ниски разходи за доставчиците, в допълнение към засилването на конкуренцията с навлизането на нови доставчици на пазара за пенсионно осигуряване. При наличието на повече доставчици, отколкото има в момента, вложителите ще спечелят от по-ниски цени в резултат от засилената конкуренция между доставчиците и евентуално по-високата възвращаемост. От първостепенно значение е обаче вложителите да имат пълна представа за рисковете, които поемат, и за условията, свързани с техния ОЕПЛПО.

2.5. Комбинацията от по-голям избор, опростяване, по-ниски цени и евентуално по-добра възвращаемост за вложителите би могла да насърчи повече хора да закупят такива продукти, за да допълнят своите пенсионни права, ако се очаква доходите след пенсионирането да бъдат недостатъчни, или да си осигурят доходи след пенсионирането в случаите, в които лицата не са обхванати от държавна схема за задължително пенсионно осигуряване или от професионална пенсионна схема.

2.6. Комисията счита, че ОЕПЛПО вероятно ще бъдат особено привлекателни за мобилните работници, които работят в различни държави по време на своя професионален живот, и за самостоятелно заетите лица. Те също така биха могли да създадат допълнителни варианти за доходи след пенсионирането в държавите членки, в които използването на продукти за лично пенсионно осигуряване понастоящем е ограничено.

2.7. Като се има предвид, че предложеният регламент предвижда стандартизирани характеристики на продукта с цел да се предлага защита на потребителите, предложената рамка ще даде възможност за по-голяма гъвкавост при разработването на продуктите за пенсионно осигуряване.

2.8. Съгласно основните положения в предложениния регламент:



- доставчиците трябва да бъдат лицензирани от Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕЮРА) и ще се вписват в централен регистър, като същевременно националните органи ще продължат да осъществяват надзор върху тях. ЕЮРА ще осъществява мониторинг на пазара и националните надзорни режими с оглед на постигането на сближаване. Това ще задължи националните органи да упражняват надзор върху доставчиците на услуги, функциониращи съгласно различни национални уредби (т.е. подразделения). Не е ясно обаче как това ще функционира на практика, като се има предвид по-специално, че продуктите за лично пенсионно осигуряване се определят до голяма степен на национално равнище и че упражняването на адекватен надзор може да изисква специфично познаване на всеки национален пазар,
- доставчиците трябва да съблюдават прозрачност по отношение на разходите и таксите, както и да отговарят на други изисквания за разкриване на данни под формата на основен информационен документ (преди сключването на договор) и да предоставят стандартизирани периодични извлечения от индивидуалната партида,
- ОЕПЛПО ще предлагат до пет варианта за спестяване, между които един основен инвестиционен вариант с нисък риск и ограничена гаранция, при който се гарантира възстановяване на инвестирания капитал. Потребителите могат да се откажат от правото си да им бъдат предоставени съвети относно последния вариант, при условие че доставчиците поискат информация за знанията и опита на вложителя,
- лицата ще имат право да сменят доставчиците на национално равнище и между отделните държави на всеки пет години, като се прилага таван на разходите за тази смяна,
- доставчиците могат да инвестират в най-различни варианти, при условие че спазват принципа на консервативния инвеститор и се съобразяват с най-добрия дългосрочен интерес на вложителя,
- ОЕПЛПО ще осигурят възможност вноските да не бъдат прекъсвани, когато членовете се местят от една държава членка в друга, както и натрупаните активи да бъдат прехвърляни, без да бъдат ликвидирани,
- ще има редица варианти за изплащане на средствата; ОЕПЛПО ще дават предимство на анюитетите, при които изплащанията на средствата на притежателя на полицата са фиксирани и обезпечени,
- трябва да бъдат осигурени лесни за ползване процедури за разглеждане на жалби и решаване на спорове.

2.9. На последно място, Комисията счита, че наличието на благоприятна данъчна среда за ОЕПЛПО е от съществено значение за конкурентоспособността и привлекателността на този нов продукт, и препоръчва по отношение на ОЕПЛПО държавите членки да предлагат еднакво данъчно третиране с това на сравними национални продукти. Като алтернатива те би трябвало да предлагат най-благоприятното третиране, в случай че се облагат по различен начин отделните планове за лично пенсионно осигуряване<sup>(2)</sup>.

### 3. Общи бележки

3.1. Продуктите за лично пенсионно осигуряване не са напълно развити в целия ЕС. Тяхната роля обаче може да е от основно значение за гарантирането на подходящи доходи след пенсионирането за работниците там, където държавното и професионалното пенсионно осигуряване са слаби или недобре развити. Освен това е широко признато, че многостълбовите пенсионни системи са най-ефективният начин за гарантиране на устойчивостта и адекватността на доходите след пенсионирането.

3.2. Ето защо ЕИСК приветства всеки опит за насърчаване на гражданите на ЕС да се осигуряват по подходящ начин за периода след тяхното пенсиониране. Комбинацията от застаряващо население и намаляваща раждаемост може да принуди бъдещите поколения да платят сметката, освен ако хората не работят по-дълго. Във всички държави членки и особено в тези, в които многостълбовата пенсионна система не е напълно развита и държавната схема за задължително пенсионно осигуряване е основният доставчик, насърчаването на хората да правят лични спестявания за пенсионирането си е повече от логично.

3.3. ЕИСК също така приветства целта за въвеждане на ОЕПЛПО като възможен начин за увеличаване както на обхвата на личните пенсионни спестявания, така и на отделянето на средства за дългосрочни инвестиции. Увеличаването на дългосрочните спестявания би могло да има положително въздействие и върху националните икономики.

3.4. ЕИСК е наясно, че структурата на пенсионните системи в Европа понастоящем е разпокъсана. В някои държави гражданите имат на разположение множество продукти за лично пенсионно осигуряване, от които да избират; в други държави тези продукти са твърде малко. Разнородните европейски и национални правила и различните режими на данъчно третиране доведоха до ограничено прехвърляне на финансови активи в ЕС, отчасти поради липсата на преносимост на

<sup>(2)</sup> C(2017) 4393 final.

продуктите за пенсионно осигуряване в ЕС през професионалния живот на лицата. Ако приемем, че прогнозите на Комисията са верни, ОЕППО заедно с другите мерки, които са част от по-широк пакет от реформи, ще спомогнат за увеличаване на спестяванията от 700 милиарда евро на над 2 трилиона евро до 2030 г. Това ще бъде сериозен стимул за инвестиции в целия ЕС.

3.5. ЕИСК също така отбелязва, че предложението на Комисията има за цел да увеличи броя на доставчиците. Засилването на конкуренцията на територията на целия ЕС следва да спомогне за намаляване на цените, като едновременно с това се осигурява известна увереност относно качеството на продуктите за пенсионно осигуряване, предлагани от застрахователите, инвестиционните посредници, пенсионните фондове, управителите на активи и банки в целия ЕС. Засилването на трансграничната конкуренция е изключително важно и следва да доведе до очевидни предимства за гражданите като намаляване на разходите, избор на продукти и преносимост на пенсионното осигуряване.

3.6. Значението, което се отдава на гаранциите, както и на надзора от страна на общоевропейски надзорен орган, също се приветства. ЕИСК очаква ЕЮРА да играе ключова роля в надзора върху доставчиците и мониторинга на пазара.

3.7. ЕИСК подчертава и значението на защитата на потребителите чрез предоставянето на ясна информация на вложителите, както и защитата на капитала по основния инвестиционен вариант с нисък риск; информацията за натрупаните спестявания; опростените административни процедури и лесните за ползване процедури за разглеждане на жалби и извънсъдебно решаване на спорове в случаите на спорове между вложителите и доставчиците; приемливите разходи за смяна на доставчиците и защитата на вложителите в случай на изтегляне на средствата, например поради увреждания или здравословни проблеми.

3.8. Тъй като ОЕППО ще бъдат преносими, ЕИСК счита, че механизмът за трансгранична смяна на доставчиците би могъл да допринесе за засилване на трудовата мобилност, въпреки че степента, в която това би увеличило мобилността на пазара на труда, не е ясна.

3.9. ЕИСК изразява съгласие, че това предложение би могло да е от значение за създаването на ново обединяване на капитали. До момента съюзът на капиталовите пазари (СКП) и неговите инициативи — например за либерализиране на правилата за фондовете за рисков капитал и улесняване на допускането на малки предприятия до борсова търговия — имат ограничен успех. ЕИСК счита, че ОЕППО биха могли да изиграят важна роля за създаването на нов източник на средства, които биха могли да бъдат насочени към инвестиции.

3.10. ЕИСК също така отбелязва, че тази инициатива е от значение и при сценарий за периода след излизането на Обединеното кралство от ЕС. СКП беше замислен, поне отчасти, с идеята да свърже по-тясно пазарите на континентална Европа с този на Обединеното кралство. С приближаването на излизането на Обединеното кралство от ЕС необходимостта от развиване на общоевропейски капиталов пазар стана по-належаща от всякога. ОЕППО ще бъдат въведени в много подходящ момент, особено след като водещи финансови институции прехвърлят дейността си от Обединеното кралство в други държави членки. Всичко това би могло да спомогне за улесняване на движението на капитали в целия ЕС, като се разчита в по-малка степен на банковото финансиране.

3.11. ЕИСК признава, че ОЕППО най-вероятно ще бъдат привлекателни за ограничен брой групи, по-специално мобилните специалисти, които работят в няколко различни държави членки по време на своя професионален живот, самостоятелно заетите лица и лицата, които живеят в страни с пазари, където продуктите за лично пенсионно осигуряване не са развити. ЕИСК обаче разбира, че според Комисията професионалното пенсионно осигуряване е също толкова важно, както се подчертава от преразгледаната Директива относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, която определя основните изисквания към управлението, приложими за институциите за професионално пенсионно осигуряване. Подобно на преразгледаната Директива относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, настоящото предложение за регламент има за цел също така да подобри управлението и прозрачността, да насърчи трансграничната дейност и да развие допълнително доставчиците на ОЕППО като дългосрочни инвеститори.

#### 4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК счита, че ОЕППО не следва да се явяват обикновено продължение на съществуващите продукти за хората, които са избрали планове за доброволни лични пенсионни спестявания. Затова ролята на държавите членки за насърчаването на ОЕППО и ползите от спестяването в такъв продукт е изключително важна. Въз основа на принципа на национално третиране Комисията може да изиска от държавите членки да предоставят на ОЕППО същото благоприятно данъчно третиране, което предлагат на своите съпоставими национални продукти. В случаите, когато характеристиките на ОЕППО не отговарят на всички критерии, които се изискват за предоставянето на данъчни облекчения за съществуващите национални продукти за пенсионно осигуряване, Комисията приканва държавите членки да осигурят същите данъчни облекчения като предоставените на националните продукти за пенсионно осигуряване.

4.2. ЕИСК не е сигурен дали ОЕПЛПО ще променят нещо в държавите членки, които разчитат до голяма степен на държавното пенсионно осигуряване и където традициите в областта на личните пенсионни спестявания са слаби. Както беше посочено по-горе, ОЕПЛПО най-вероятно ще бъдат привлекателни за самостоятелно заетите лица и мобилните специалисти, докато лицата с ниски доходи, работниците с несигурни договори или договори за прекъсваеми дейности или сезонните работници е малко вероятно да си позволят продукт за лично пенсионно осигуряване.

4.3. Поради тази причина ЕИСК подчертава колко е важно гражданите да бъдат стимулирани да започнат да спестяват на ранен етап по време на своя професионален живот, като им бъдат предоставени данъчни кредити от съответната държава членка. ЕИСК също така препоръчва на гражданите да се предоставят професионални насоки относно определянето на минималните инвестиционни периоди, така че те да могат да се възползват от предимствата на дългосрочните инвестиции.

4.4. ЕИСК изразява съгласие с предложенията на Комисията, насочени към предоставяне на до пет инвестиционни варианта на вложителите, като всеки от тях е с намален риск. Тук основното предизвикателство са различията между отделните държави членки. Националните органи ще продължат да упражняват надзор върху доставчиците, които осъществяват дейност в тяхната юрисдикция, поради което ролята на ЕИОРА за мониторинга на пазара и националните надзорни режими с оглед на постигането на сближаване се счита за особено важна за осигуряването на известна степен на съгласуваност между държавите членки.

4.5. ЕИСК изразява съгласие и с аргументите на Комисията за подлагане на доставчиците на ОЕПЛПО на подходящо регулиране, обхващащо дългосрочния характер на продуктите и техните съответни спецификации. ЕИСК припомня, че Директивата „Платежоспособност II“ (2009/138/ЕО) — обшоевропейският регулаторен режим в областта на застраховането, има за цел да обедини единния застрахователен пазар на ЕС и да повиши защитата на потребителите чрез създаването на „паспорт на ЕС“ (единен лиценз) за застрахователите, така че те да извършват дейност във всички държави членки, ако са изпълнили условията на ЕС. Директивата „Платежоспособност II“ беше специално насочена към защитата на потребителите, тъй като застрахователните дружества са основните доставчици на продукти за лично пенсионно осигуряване. ЕИСК счита, че другите финансови институции следва да подлежат на същите строги изисквания, за да се осигури еднакво равнище на защита.

4.6. Според ЕИСК трябва да се обърне по-голямо внимание на изплащането на натрупаните средства. Вложителите, които закупуват ОЕПЛПО, ще се нуждаят от значителна помощ, за да си отговорят на въпросите каква сума е необходима, за да получат подходяща пенсия, и кой е най-добрият начин за изтегляне на пенсионните активи. Трябва да се извлекат поуки от опита на подходите за изплащане на натрупаните средства при пенсиониране при професионалните пенсии, за да се осигури възможност да се дават съвети за най-добрите стратегии за изплащане на натрупаните средства. ЕИСК счита тези стратегии за присъщи на продуктите за пенсионно осигуряване, като лицата, на които предстои пенсиониране, следва да бъдат информирани за практиките и правилата относно механизмите за изплащане на натрупаните средства и механизмите за защита.

4.7. От изключително голямо значение е финансовата грамотност<sup>(3)</sup>. ЕИСК счита, че успешното въвеждане на ОЕПЛПО ще зависи до голяма степен от това дали предоставената информация е достатъчно ясна, за да могат вложителите да сравняват и съпоставят продуктите и в крайна сметка да изберат продукта, който отговаря в най-голяма степен на техните нужди. Освен това тази информация трябва да бъде стандартизирана в целия ЕС, като се има предвид колко е важна преносимостта.

4.8. Преддоговорната информация за периода на изплащане на натрупаните средства и съответното данъчно третиране се счита за много важна. Въпреки че ЕИСК е съгласен, че пряката отговорност за предоставянето на качествена информация е на доставчиците, ролята на националните органи продължава да бъде от изключително значение. Продуктите за пенсионно осигуряване са неразривно свързани със социалните политики и данъчните режими на държавите членки. Това налага прилагането на специфичен за държавата членка подход на предоставяне на информацията, откъдето следва и ролята, която националните органи трябва да изпълняват, за да се гарантира, че информацията, която достига до потенциалните клиенти, е фактологична, използваема и специфична.

4.9. ЕИСК счита, че разпоредбите относно смяната на доставчика трябва да бъдат по-привлекателни за потребителите и същевременно да им осигуряват по-висока степен на защита. Ползвателите на ОЕПЛПО следва да имат правото да сменят доставчика във всеки един момент. В тази връзка се поставя въпросът за таксата, която се начислява при такива обстоятелства. Поради това ЕИСК желае по-голяма яснота относно начина на прилагане на предложението таван от 1,5 % върху положителното салдо. Въпреки че на теория таванът от 1,5 % може да изглежда приемлив, ако няма също и таван в абсолютна стойност, фиксираният процент би довел до таксуване на вложителите в зависимост от абсолютната стойност на спестяванията. ЕИСК смята това за несправедливо и на практика то би довело до ограничаване на възможностите на вложителите за смяна на доставчика. Комисията следва да разгледа също и възможността за освобождаване от такса за смяна на доставчиците след определен период от време в полза на вложителите и бъдещите перспективи на ОЕПЛПО.

<sup>(3)</sup> ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 24.

- 4.10. ЕИСК счита, че са необходими ясни правила, уреждащи достъпа до натрупаните в ОЕППО финансови средства в случай на смърт на вложителя. Лицата, имащи право на тези средства, следва да ги получат не по-късно от 2 месеца след представянето на необходимите документи и доставчикът на продукта не следва да има право да събира каквито и да било такси.
- 4.11. Както беше посочено по-горе, данъчните стимули играят важна роля за решението на съответното лице да отложи потреблението и да спестява за пенсия. ЕИСК изразява съгласие с Комисията относно възможната роля на данъчните стимули за предопределянето на успеха или неуспеха на ОЕППО. ЕИСК обаче отбелязва, че именно държавите членки трябва да предоставят на своите граждани достъп до всички възможни данъчни стимули.
- 4.12. Тъй като ОЕППО са насочени предимно към мобилните специалисти и самостоятелно заетите лица, които мога да си позволят да правят вноски в ОЕППО, според ЕИСК предоставянето на данъчни стимули от страна на държавите членки представлява дискриминация спрямо хората с по-ниски доходи, които нямат възможност да сключат договор за ОЕППО. Поради това държавите членки следва да преценят внимателно дали да предоставят такива данъчните стимули.
- 4.13. ЕИСК признава, че продуктите за пенсионно осигуряване носят известен риск поради своя дългосрочен характер. Известно ниво на сложност на продукта обаче би могло да допринесе за намаляване на рисковете и несигурността, като същевременно се отчитат потребностите и предпочитанията на вложителите. Намаляването на риска в случая на лицата, които нямат предишен опит с продукти за пенсионно осигуряване, се счита за особено важно и ЕИСК изразява съгласие с набора от варианти, които ще бъдат на разположение на вложителите и ще включват един задължителен основен инвестиционен вариант, при който вложителят има възможност да възстанови поне своя номинален инвестиран капитал.
- 4.14. Следва да се избягва също така и ситуацията, при която нивото на защита на ползвателите варира в зависимост от доставчика на ОЕППО. ЕИСК счита, че финансовите институции, които предлагат дългосрочни продукти с цел пенсионно осигуряване, следва да спазват принципа „еднакъв риск, еднакви правила“.
- 4.15. ЕИСК подчертава, че, както се посочва в съобщението за пресата на Better Finance (Европейска федерация на спестителите и ползвателите на финансови услуги) <sup>(4)</sup> от 9 октомври 2017 г., продуктите за лично пенсионно осигуряване в дългосрочен план „не могат да предоставят подходящ заместител на доходите, тъй като тяхната възвръщаемост в дългосрочен план може да бъде недостатъчна, а понякога дори отрицателна (след приспадане на инфлацията)“. Отговорността на доставчиците за гарантиране на вложителите на цялата необходима защита и по-добра възвръщаемост е от първостепенно значение за успешното въвеждане на ОЕППО. Въпреки това, като се има предвид, че по-голямата част от европейските пенсионни фондове понастоящем са инвестирани в облигации, перспективите за подобряване на възвръщаемостта, поне в краткосрочен и средносрочен план, не изглеждат много добри.
- 4.16. На последно място ЕИСК отбелязва, че ролята на задължителното, професионалното и личното пенсионно осигуряване, както и взаимодействието между тях са специфични за всяка държава членка. Те са формирали националните пенсионни пазари в продължение на десетилетия и не е учудващо, че в ЕС съществуват толкова разнообразни продукти за пенсионно осигуряване. Затова доставчиците трябва да могат да адаптират своите ОЕППО към националните пазари.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> Pension Savings: The Real Return, A Research Report by BETTER FINANCE, 2017 (Пенсионните спестявания: реалната възвръщаемост — изследователски доклад на BETTER FINANCE, 2017 г.).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно****„Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа“**

[COM(2017) 206]

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Създаване на европейски стълб на социалните права“**

[COM(2017) 250 final]

**„Предложение за междуинституционална прокламация относно европейския стълб на социалните права“**

[COM(2017) 251 final]

(2018/C 081/20)

Докладчик: **Gabriele BISCHOFF**Съдокладчик: **Jukka AHTELA**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.                             |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Заетост, социални въпроси и гражданство“                   |
| Приемане от секцията           | 27.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 229/4/2   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение**

1.1. Изправени пред предизвикателства като бъдещето на труда, нарастващите неравенства и бедността, глобализацията и миграцията, гражданите все повече поставят под въпрос ЕС и държавите членки, които не са в състояние да постигнат сигурност, социален и икономически напредък и качествена заетост за гражданите, или които отслабват националната закрила. Дебатът относно социалното измерение на Европа и европейския стълб на социалните права (ЕССП) може да е начинът за постигането на нов консенсус по тези належащи въпроси и може да спомогне за деблокирането на ЕС.

1.2. ЕИСК категорично подчертава, че решенията, взети във връзка с това кои сценарии или посоки на развитие да се следват по отношение на социалното измерение, не са от академично естество, а ще окажат съществено въздействие върху живота на хората. ЕИСК счита, че едно реалистично бъдеще за Европейския съюз може да се основава само на симбиоза от стабилна икономическа основа и силно социално измерение. По-специално модерното социално подпомагане и справедливите житейски възможности допринасят за овластяването на хората и насърчават социалния мир и икономическото развитие. ЕИСК изтъква отново, че водещият принцип при определянето на бъдещата насока на социалното измерение на ЕС следва да бъде постигането на залегналите в Договора цели за балансиран икономически растеж и социален напредък, които да доведат до подобряване на условията на живот и труд.

1.3. Комитетът разбира, че ЕССП е замислен като политическа декларация за намерения и сам по себе си не създава никакви нови законово обвързващи права. Ето защо Комитетът счита, че възможността Съветът да подкрепи прокламацията на социалната среща на върха през ноември 2017 г. в Гьотеборг ще представлява важен сигнал. ЕИСК счита, че изготвянето на ясна пътна карта за прилагането на стълба би спомогнало за насърчаване на сближаването и постигане на неговите цели.

1.4. Комитетът обаче признава, че в настоящия политически контекст съществуват различни мнения за бъдещото развитие на ЕС. ЕИСК е твърдо убеден, че задълбочаването на социалното измерение е по-добре да се направи с всички 27 държави членки, като се постави акцент върху ключови проекти, които водят до социален и икономически напредък. Ако това обаче не е възможно, трябва да се обмислят алтернативни пътища, например някои държави да продължат напред, като към останалите се отправи покана да ги последват. Комитетът подчертава, че е необходима повече яснота кои мерки ще се прилагат за ЕС-27 и кои — за еврзоната.

1.5. Борбата с нарастващото неравенство, бедност и социално изключване би трябвало да се води на всички равнища и от всички заинтересовани страни. С оглед на това ЕИСК счита, че са необходими по-нататъшни усилия на подходящите равнища, които да са насочени към определяне на общи принципи, стандарти, политики и стратегии за по-добро уеднаквяване на заплащането и въвеждане на минимални работни заплати или повишаването им до подходящи равнища при пълно зачитане на независимостта на социалните партньори. Още в първото си становище относно ЕССП<sup>(1)</sup> ЕИСК подчерта, че проучването на МОТ<sup>(2)</sup> е полезна отправна точка. В него се посочва, че могат да се използват редица показатели за сравняване на минималните работни заплати, които да отчитат националните обстоятелства, като най-популярното съотношение понастоящем е това между минималната и медианната (или средната) работна заплата. Освен това е важно да се гарантира, че всички граждани са обхванати от схема за минимален доход. ЕИСК подчертава, че следва да се увеличат отделните средства за социално сближаване и социални инвестиции, за да се посрещнат бъдещите предизвикателства.

1.6. В правната рамка на ЕС социалната политика е споделена компетентност. Ще бъде важно да се постигне консенсус за това кой какво точно следва да върши в областта на социалната политика и по-специално в кои области ЕС следва да действа и как, в съчетание с по-голяма прозрачност и отчетност за предприетите действия или бездействието. В този контекст трябва да се търсят реформи и политически инициативи, които да отговорят на многобройните предизвикателства и да подготвят обществата и икономиките за бъдещето. Ако след подходящ период от време политическият ангажимент за прилагане на общите принципи се окаже недостатъчен, следва да се обмислят нови подходящи мерки, в това число законодателни и незаконодателни инициативи.

1.7. Всички съответни представителни организации на гражданското общество трябва надлежно да участват при разработването и прилагането на съответните политики, като същевременно се отчита специфичната роля на социалните партньори и се зачита тяхната независимост. Насърчаването на колективното договаряне и на социалния диалог на всички равнища ще бъде важно и за гарантирането на добре функциониращи пазари на труда, справедливи условия на труд за всички, повишена производителност и устойчива социална сигурност.

1.8. В основата на този политически проект са общите ценности на ЕС, които залягат в същината на основните права. ЕИСК продължава да изразява сериозна загриженост относно проблема за неприлагането на съществуващите социални права и „различните светове на спазване“ на правото на ЕС. Комисията, в ролята си на „пазителка на Договорите“, носи отговорност за прилагането, но отговорност на държавите членки е да прилагат правилно законодателството на ЕС и да го спазват. ЕИСК смята, че би могъл да играе по-активна роля за насърчаване, повишаване на осведомеността и мониторинг на актуалното състояние чрез създаването на постоянен форум по въпросите на основните права и принципите на правовата държава.

1.9. Дискусията относно социалното измерение на Европа не може да се проведе изолирано, а трябва да се обвърже с дебатите относно задълбочаването на ИПС, извличането на ползи от глобализацията, справянето с предизвикателствата от нея и как тези цели да бъдат адекватно и ефективно обезпечени с финансови ресурси.

1.10. Действията за подобряване на социалното измерение са наложителни преди всичко в две основни области — ИПС и единен пазар. Социалната политика трябва да бъде включена в различна икономическа политика на ЕС с добър микс от макроикономически политики и напредък към задълбочаване на ИПС. По отношение на ИПС европейският семестър ще играе ключова роля за възстановяване на равновесието на икономическата и социалната политика, както и за насърчаване на добре планирани реформи в съответните държави членки. Комитетът подчертава необходимостта от икономически и социален европейски семестър. Сред целите на стълба е също така да окаже въздействие върху европейското икономическо управление. Наборът от социални показатели за ЕССП трябва да се подобри с по-адекватни и подходящи показатели.

<sup>(1)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

<sup>(2)</sup> „Изграждане на социален стълб за европейско сближаване“, МОТ, 18 юли 2016 г.

1.11. Комитетът остава убеден, че е възможно да се изгради добро бъдеще, и че по-силният ЕС може да помогне за по-добро направляване на глобализацията и цифровизацията, така че да осигури добри перспективи за всички граждани. Всеки обаче трябва да разбере какъв е залогът: какво може да бъде загубено, ако вървим назад, и какво може да се спечели, ако продължим напред.

## 2. Въведение (предпоставки, предизвикателства и контекст)

2.1. Десет години след началото на финансовата криза нейните икономически, социални и политически последици продължават да са видими и оказва дълбоко въздействие върху ЕС и неговите граждани. ЕС се нуждае от визия за бъдещето и нова посока напред, които ще му позволят да намира решения на ключови предизвикателства, като бъдещето на труда, глобализацията, миграцията, нарастващите неравенства и бедност.

2.2. Европейският икономически и социален комитет счита, че едно реалистично бъдеще за Европейския съюз може да се основава само на симбиоза от стабилна икономическа основа и силно социално измерение. Комитетът е убеден, че Европейският съюз се нуждае от подновен консенсус за устойчива икономическа и социална стратегия, за да изпълни обещанието си да работи за балансиран икономически растеж и социален напредък, водещи до увеличаване на благосъстоянието на гражданите. Поради това приветства дебата относно социалното измерение на Европа като част от по-широкото обсъждане на бъдещето на Европа, както и предложението на Комисията за междуинституционална прокламация относно европейския стълб на социалните права (ЕССП).

2.3. Документът за размисъл относно социалното измерение на Европа, публикуван на 26 април 2017 г., е един от петте документа, изготвени като основа за широк дебат между ръководителите на 27-те държави членки, институциите на ЕС, социалните партньори и гражданите в ЕС, чието начало постави Бялата книга за бъдещето на Европа, публикувана от Комисията<sup>(3)</sup>. Документът относно социалното измерение е приносът на Комисията към обсъждането на начините за адаптиране на европейските социални модели към настоящите и бъдещите предизвикателства, и на ролята, която Европейският съюз следва да играе в това отношение, и докъде да се простира тя.

2.4. В документа се проучва въпросът дали може да бъде подкрепено социалното измерение в контекста на различните сценарии, разработени в Бялата книга, и евентуално по какъв начин. В Бялата книга се определят пет неизчерпателни или обвързващи сценария, докато в документа за размисъл се очертават само три възможни посоки на развитие на социалното измерение на Европа. В него се прави преглед и на четирите основни инструмента, с които ЕС понастоящем разполага, за да допринесе за постигането на целта за приобщаване растеж: законодателство, насоки, финансиране и сътрудничество.

2.5. ЕИСК напълно подкрепя инициативата на Комисията, свързана с Бялата книга: време е Европейският съюз да се посвети на сериозен размисъл относно пътя за развитие на Съюза, който скоро може да остане с 27 държави членки. Социалното измерение е съществена част от тази дискусия.

2.6. Едновременно с документа за размисъл относно социалното измерение Комисията представи също така препоръка и предложение за междуинституционална прокламация относно европейския стълб на социалните права (по-долу ЕССП/социалния стълб)<sup>(4)</sup>. Това беше направено след широка консултация по предварителен проект за създаване на социален стълб, проведена през 2016 г. ЕИСК изрази своите първоначални идеи по отношение на социалния стълб в становище<sup>(5)</sup>, прието през януари 2017 г., като използва основните резултати от дебатите, организирани в 28-те държави членки.

2.7. В настоящото становище ЕИСК откликва на искането от страна на Европейската комисия да изготви становище по документа за размисъл относно социалното измерение на Европа. Същевременно Комитетът свързва тази инициатива с препоръката и предложената прокламация относно социалния стълб.

2.8. „Социална Европа“ е много широко понятие и както се посочва в документа за размисъл, значението му се разбира по много различни начини. Някои дори могат да оспорят самата необходимост от социално измерение на ЕС, като разглеждат социалната политика на ЕС като заплаха за глобалната конкурентоспособност на Европа. Други обаче считат „социална Европа“ за същностен принос на ЕС за постигането на демократични, приобщаващи, многообразни в културно отношение и благоденстващи общества.

2.9. Социалното измерение винаги е било от водещо значение за Европейския съюз, но макар че са налице доста значителни достижения на правото на ЕС в социалната сфера — развивани с времето успоредно с единния пазар, Икономическия и паричен съюз, основните права на работниците и гражданите — понякога то сякаш не се забелязва или отсъства в сравнение с националните политики на държавите членки. Въпреки това действителността в социалната сфера в Европа се различава чувствително. Налице е риск от задълбочаване на различията, особено в сценарий, при който ЕС активно

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_bg)

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_bg)

<sup>(5)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

реши да направи стъпка назад по отношение на интеграцията си. В документа за размисъл се определят и няколко движещи сили на промяната с последици за социалните модели на държавите членки, включително демографската тенденция към застаряване на населението, по-хетерогенните и сложни общества и променящите се начини на живот, както и трансформацията на труда, водеща до все по-разнородни и непостоянни модели и условия на труд.

2.10. ЕИСК счита, че едно реалистично бъдеще за Европейския съюз може да се основава само на симбиоза от стабилна икономическа основа и силно социално измерение. ЕС има споделена компетентност с държавите членки в областта на социалната политика, въпреки че отговорността се носи предимно на национално равнище от правителствата, социалните партньори и субектите на гражданското общество. Отивайки по-нататък и в общия контекст на постигнатия консенсус относно бъдещето на Европа, ще бъде важно също така да се оформи консенсус и относно това кой и какво следва да прави в областта на социалната политика, и особено в кои области следва да действа ЕС и по какъв начин.

2.11. ЕИСК е подчертавал и проблема за неприлагането на съществуващите социални права. Комисията, в ролята си на „пазителка на Договорите“, има ключова отговорност за прилагането. При все това отговорност на държавите членки е да прилагат правилно законодателството на ЕС и да го спазват. Съществуват „различни светове на спазване“<sup>(6)</sup> на правото на ЕС в държавите членки и известно нежелание от страна на Комисията да се заеме истински с този въпрос. Това също така представлява пречка за по-голямо сближаване, която трябва да се преодолее. Комитетът вече е изтъквал необходимостта от насърчаване и прилагане на съществуващите социални и основни права и от наблюдение на нарушенията<sup>(7)</sup>. ЕИСК трябва да играе по-активна роля в това отношение и може да създаде постоянен форум по въпросите на основните права и принципите на правовата държава с цел мониторинг на актуалното състояние. Прозрачността и яснотата относно това кой какво прави е от съществено значение, така че гражданите да могат да разбират кой носи отговорността и кой следва да бъде подотчетен.

2.12. В много свои становища ЕИСК<sup>(8)</sup> подчертава необходимостта от микс от макроикономически политики, които да подкрепят, а не да действат против целите на социалната политика. Ето защо Комитетът приветства съображение 11 от препоръката относно ЕССП, в което се заявява, че „икономическият и социалният напредък са взаимосвързани и създаването на европейски стълб на социалните права следва да бъде част от по-широки усилия за изграждането на по-приобщаващ и устойчив модел на растеж чрез подобряване на конкурентоспособността на Европа и превръщането ѝ в по-добро място за инвестиции, създаване на работни места и засилване на социалното сближаване“. Поради това обсъждането на социалното измерение очевидно трябва да бъде свързано с дискусията относно бъдещата архитектура на ИПС, която също е предмет на отделен документ за размисъл за бъдещето на Европа.

2.13. Ключов въпрос е какво въздействие ще има ЕССП? Налице са много очаквания и въпроси, като например ще разгледа ли ЕССП социалния дефицит на общия пазар или ще допринесе ли за прекратяване на дисбаланса между икономическите свободи и социалните права?<sup>(9)</sup> Истината е, че създаването на високи очаквания може да има ефект на бумеранг. С оглед на това ЕИСК препоръчва реалистичен, но амбициозен подход.

2.14. ЕИСК е подчертавал и преди, в контекста на обсъждането на ЕССП, че ЕС трябва да постигне положителен проект за всички, за да противодейства на нарастването на популизма, национализма и скептицизма сред европейските граждани и да докаже, че ЕС все още е способен да изпълнява обещанието за създаване на икономически растеж и работни места и за подобряване на условията на живот и труд. Комитетът отново подчертава, че това следва да бъде водещ принцип при определянето на бъдещата ориентация на социалното измерение на Европа.

### 3. Документът за размисъл относно социалното измерение на Европа

3.1. В своята резолюция относно Бялата книга за бъдещето на Европа ЕИСК вече подчерта, че предвидените дебати с правителствата и гражданското общество в държавите членки не следва да бъдат свеждани до избор измежду петте различни сценария, очертани в Бялата книга, а следва да се използват, за да се покажат евентуалните последици от различните избрани алтернативи и посоки на развитие. Поради това посоките на развитие в рамките на описаните сценарии не се разглеждат като

<sup>(6)</sup> Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States („Спазване на правилата на Европа: хармонизирано и „меко законодателство“ на ЕС в държавите членки“), Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007 г.

<sup>(7)</sup> Напр. ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 74.

<sup>(8)</sup> ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 1.  
ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10.  
ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 33.

<sup>(9)</sup> ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 23.  
ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 1.



единствените възможни варианти или като „модели“, описващи различни, отделни посоки на развитие. Същият подход следва да се прилага и по отношение на документа за размисъл относно социалното измерение.

3.2. В него се посочват разнородните социални действителности в рамките на ЕС, определят се възможните движещи сили за промяна и се предлагат три възможни посоки на развитие:

- ограничаване на социалното измерение до свободно движение (само свободно движение),
- само тези, които искат да правят повече в социалната област, правят повече (засилено сътрудничество),
- държавите от ЕС-27 заедно задълбочават социалното измерение на Европа (задълбочаване на социалното измерение с 27-те държави).

3.3. С цел по-добро разбиране на възможните последици ЕИСК разгледа трите посоки на развитие от гледна точка на предизвикателствата и движещите сили за промяна, описани в документа за размисъл, и предизвикателствата, които ЕИСК посочи в своето първоначално становище относно ЕССП. Те са дадени като индикативни примери в допълнението само с илюстративна цел.

3.4. „Само свободно движение“ — първият път за развитие, би представлявал най-голямата промяна по отношение на сегашното положение и може да се разглежда като голямо отстъпление. Това би се превърнало в двигател за още по-големи различия в ЕС със значителни последици за живота на гражданите и би могло да доведе до центробежни сили, които в крайна сметка да доведат до разпадането на Съюза. От друга страна, свободното движение и регулирането на мобилността в рамките на ЕС може да бъде по-качествено и с по-голям обхват, като направи правоприлагането и наблюдението от страна на Комисията по-лесни (т.е. по-малко, но по-добре).

3.5. „Засилено сътрудничество“ — вторият път за развитие, може да доведе поне до по-голямо сближаване между някои държави членки, но и да създаде по-големи несъответствия с други (полусближаване). Този път би представлявал стъпка напред по отношение на съществуващото положение и избягване на сегашния проблем да се търси винаги най-малкият общ знаменател или да се включват твърде много клаузи за неучастие, което затруднява изключително много прилагането на тези правила. Той обаче ще доведе до различни равнища на права на гражданите в зависимост от държавата членка, в която живеят. Този път ще създаде и нови предизвикателства и несигурност за предприятията, които извършват дейност в целия ЕС и се нуждаят от еднакви условия на конкуренция, и които ще се сблъскат и с „различни светове на спазване“. Това би могло да доведе и до подкопаване на подкрепата за общия пазар, ако гражданите в неучастващите държави се почувстват забравени във все по-голяма степен.

3.6. „Задълбочаване на социалното измерение с всички 27 държави“ — третият път за развитие, би представлявал значителна промяна спрямо сегашното положение и най-мощен двигател за сближаване в рамките на целия ЕС. Това може да включва задължителни мерки и показатели за ЕС-27 и финансиране от Съюза, обвързано с резултатите спрямо показателите и общите цели. При все това, дори ако ЕИСК счита, че задълбочаването на социалното измерение ще се осъществи по-добре с участието на всички 27 държави членки, като се вземат предвид вече сложните преговори за твърде общата концепция за ЕССП, не изглежда реалистично да се предположи, че този път ще получи подкрепа, особено от държавите членки, които искат да запазят като свое сравнително предимство ниските работни заплати и социални стандарти, или от тези, които имат опасения, че техните национални модели ще бъдат засегнати отрицателно.

3.7. ЕИСК счита, че подход на „задълбочаване на социалното измерение, когато това е възможно, и със засилен акцент върху резултатите“ би подкрепил мощен стимул за по-голямо сближаване. Поради това подкрепя повече задължителни мерки на основата на европейския семестър<sup>(10)</sup> с показатели поне за еврозоната, но за предпочитане и за 27-те държави, свързани със заетостта, образованието и социалните системи (например с обща референтна рамка за подпомагане на доходите на нуждаещите се). Това следва да се придружава от пътна карта, в която се определят съвместни инициативи в ключови области, в които действията на ЕС осигуряват несъмнена добавена стойност, или вместо това, когато е възможно, инициативи, фокусирани върху резултатите. Отделяните средства за социално сближаване и социални инвестиции следва да се увеличават, за да се посрещнат предизвикателствата, свързани с уменията и компетентностите, цифровизацията и демографските промени в Европейския съюз.

<sup>(10)</sup> Това е предложението на Комисията във връзка със „Задълбочаването на ИПС“.

#### 4. Прокламацията относно европейския стълб на социалните права

4.1. ЕИСК вече е заявявал, че ЕССП следва да допринася за справедлив баланс между икономическото и социалното измерение на Европейския съюз. Въпросът за балансирането на икономическите и социалните цели надхвърля изграждането на единен стълб и засяга хоризонталните основи на Съюза.

4.2. Заявените цели на този стълб за принос за „справедлив и истински общоевропейски пазар на труда“, който „да служи като ориентир за подновеното сближаване в еврозоната“, надхвърлят компетентностите в областта на социалната политика съгласно дял X от ДФЕС. Те засягат същината на икономическите и паричните политики, както и стратегията за заетост съгласно дял VIII и дял IX от ДФЕС.

4.3. В съобщението се очертават 20 „принципа и права“, които Комисията счита от съществено значение за наличието на справедливи и добре функциониращи пазари на труда и социални системи през XXI век, групирани в три категории: 1) равни възможности и достъп до пазара на труда; 2) справедливи условия на труд и 3) социална закрила и приобщаване.

4.4. Създаването на ЕССП е ориентирано едновременно към миналото и към бъдещето. Чрез него се прави опит да се отразят съществуващите достижения на правото на ЕС в областта на социалните права и да се покаже дали и как то следва да бъде допълнено, когато това е необходимо, за да се отчетат основните трансформации в трудовата сфера и в обществото, за да се спомогне за постигането на добре функциониращи пазари на труда и социални системи в Европа на XXI век.

4.5. Необходими са някои пояснения във връзка с правното естество на социалния стълб, които са представени под формата на два отделни, макар и почти еднакви инструмента: препоръка на Комисията<sup>(11)</sup> и предложение за междуинституционална прокламация<sup>(12)</sup>. Според придружаващото съобщение при избора на инструменти се вземат предвид по-широки политически съображения и правни ограничения, по-специално ограниченията на компетентността на ЕС в сферата на социалната политика.

4.6. Препоръката, издадена при упражняване на компетентността на Комисията по член 292 от ДФЕС, има незабавно действие. В нея не се посочва изрично кои са нейните адресати, но в съображения 17 — 20 се пояснява, че „изпълнението на европейския стълб на социалните права е споделен ангажимент и отговорност на Съюза, неговите държави членки и социалните партньори... и [принципите и правата] следва да бъдат прилагани както на равнището на Съюза, така и на равнището на държавите членки, в рамките на съответните им компетенции и в съответствие с принципа на субсидиарност“. В този контекст ЕИСК би искал да подчертае още, че би трябвало да се зачита независимостта на социалните партньори.

4.7. Успоредно с това Европейската комисия предлага също така ЕССП „да бъде тържествено прогласен съвместно от институциите на ЕС“. Няма предвидено правно основание в Договорите за ЕС за прокламацията, въпреки че този инструмент вече е използван веднъж за Хартата на основните права на ЕС, която беше прогласена най-напред на заседанието на Европейския съвет, проведено в Ница на 7 декември 2000 г. Прокламацията трябва да се разграничава от междуинституционално споразумение по смисъла на член 295 от ДФЕС и според правната оценка на Съвета прокламацията „представлява нетипичен акт, който не е правно обвързващ и не поражда пряко приложими права“.

4.8. Прокламацията относно европейския стълб на социалните права се отличава и от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, приета на 9 декември 1989 г. Тази харта също има чисто декларативен характер, но беше подписана от всички държави членки с изключение на Обединеното кралство. Това не е съвместна декларация, приета заедно с други европейски институции, въпреки че Европейската комисия представи програма за социално действие с цел прилагане на хартата (COM(89) 568 final). Освен това в нея се съдържат разпоредби за прилагането ѝ.

4.9. Доколкото „изпълнението на европейския стълб на социалните права“ е споделен ангажимент и отговорност на Съюза, неговите държави членки и социалните партньори, логично е Съветът и Европейският парламент да се присъединят към Комисията за тържественото му прогласяване. ЕССП има за цел да окаже въздействие и върху икономическото управление на ЕС (европейски семестър, набор от социални показатели) и следователно ще бъде важен сигнал, ако Съветът достигне до консенсус в подкрепа на прокламацията. Въпреки че се признава, че социалните партньори разполагат с правомощия в много области, Комитетът отбелязва, че те не бяха включени официално в процеса по прокламацията<sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> ОВ L 113, 29.4.2017 г., стр. 56.

<sup>(12)</sup> Освен това препоръката и прокламацията бяха придружени от водещо съобщение и редица други придружаващи незаконодателни инициативи, включително набор от социални показатели за проследяване на напредъка, две консултации със социалните партньори и законодателно предложение за директива относно равновесието между професионалния и личния живот, която е предмет на отделно становище на ЕИСК.

<sup>(13)</sup> Вж. Европейска комисия, Съобщение относно „Създаване на европейски стълб на социалните права“, стр. 6, COM(2017) 250 final.

4.10. Комитетът разбира, че социалният стълб е замислен като политическа декларация за намерения и сам по себе си не създава никакви нови законово обвързващи права. Комисията прави разграничение между права и принципи: за първите се счита, че препотвърждават някои от правата, които вече съществуват в достиженията на правото на Съюза, докато принципите са нови и обикновено представляват решения на предизвикателства, които произтичат от процеси, свързани с развитието на обществото, технологиите и икономиката. Всъщност според съобщението нито принципите, нито правата са пряко приложими.

4.11. Въпреки липсата на задължителен правен характер, подобна прокламация би довела до поемане на политически ангажимент от страна на институциите на ЕС, както и на Съвета и държавите членки да изпълнят ЕССП, като зачитат разделението на компетентностите и принципа на субсидиарност.

4.12. Хартата на основните права на ЕС, за разлика от ЕССП, е равностойна на Договорите и с това е част от първичното право, макар че не създава нови компетентности на равнището на ЕС, и, въпреки че е правно обвързваща за институциите на ЕС, не е пряко приложима от гражданите на ЕС. В нея има по-широк подход към икономическите и социалните права. Ако след подходящ период от време политическият ангажимент, за който стана дума по-горе, не доведе до конкретни инициативи за прилагане на стълба във всички държави членки, следва да се обмислят нови подходящи мерки, в това число законодателни и незаконодателни инициативи. ЕИСК вече отправи искане за рамкова директива за минимален доход<sup>(14)</sup>. В нови правни становища, например поръчаните от Министерството на труда в Германия, се проучва как може да се постигне това<sup>(15)</sup>.

4.13. ЕИСК вече подчерта в свое становище от 2011 г.<sup>(16)</sup>, че основните социални права са „неделими“ от гражданските и политическите права и следователно изискват специално стратегическо внимание. Комитетът предложи допълнителни мерки и дейности за насърчване с цел повишаване на ефективността на стратегията за прилагане на основните права. Комисията не разглежда в достатъчна степен проблема за липсата на прилагане на съществуващите социални права и ЕИСК счита, че е налице известен риск ЕССП да размие специалната роля, която Комисията трябва да изпълнява като „пазителка на Договорите“.

## 5. Връзка между документа за размисъл относно социалното измерение и европейския стълб на социалните права

5.1. Връзката между ЕССП и документа за размисъл относно социалното измерение, както и другите подобни документи в по-широкия дебат за бъдещето на Европа, също трябва да бъде разгледана. Анализ на ЕССП показва, че няколко от сценариите от Бялата книга/документа за размисъл относно социалното измерение наистина могат да се съчетаят при прилагането на социалния стълб.

5.2. ЕССП е насочен предимно към държавите членки от еврозоната. В това отношение философията на ЕССП е по-близо до сценарий, при който „тези, които искат да правят повече, правят повече“. Наблюдаването на прилагането на социалния стълб посредством набора от социални показатели с по-адекватни и подходящи показатели, които следва да бъдат интегрирани в европейския семестър, може евентуално да представлява известен напредък в тази посока. Трябва да се потърси мнението на гражданското общество и социалните партньори във връзка с тези показатели, тъй като настоящото предложение не е достатъчно.

5.3. Някои от „последващите“ мерки, предложени в съобщението относно ЕССП, са в съответствие със сценария ЕС-27, докато други може да изглеждат насочени предимно към сценария „тези, които искат да правят повече, правят повече“. Така мерките, като инициативата за насърчване на равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, представена като част от пакета за социалния стълб, е предвидено да са приложими в 27-те държави от ЕС. В същия дух мерките, свързани с прилагането на съществуващото законодателство и социалния диалог, са замислени да се прилагат в ЕС-27. Необходимостта те да действат на по-ограничено географско равнище може да представлява ново предизвикателство за социалните партньори, които са представени на европейско равнище.

5.4. Други предложени в препоръката мерки, като свързаните с европейския семестър и завършването на Икономическия и паричен съюз в Европа, са приложими и предвидени само за участниците в еврозоната. Те са по-подходящи за сценария „тези, които искат да правят повече, правят повече“. В действителност, в документа за размисъл като пример за такъв сценарий се споменава по-засиленото сближаване към по-интегрирани пазари на труда и към по-ефективни социални системи, по-силни образователни и здравни системи.

<sup>(14)</sup> ОВ С 170, 5.6.2014 г., стр. 23 (това становище не беше подкрепено от група „Работодатели“; вж. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf>)

<sup>(15)</sup> Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, правно становище на проф. д-р Thorsten Kingreen, септември 2017 г.

<sup>(16)</sup> ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 74.

5.5. Финансовата подкрепа от ЕС чрез Европейския социален фонд е по-уместна при подход ЕС-27. Въсъщност в документа за размисъл идеята за предоставяне на повече финансиране се споменава като пример за задълбочаване на социалното измерение в ЕС-27.

## 6. Връзка с другите документи за размисъл относно бъдещето на Европа

6.1. Дискусиата относно социалното измерение на Европа не може да се проведе изолирано и следователно е важно да се разгледа връзката с другите документи за размисъл относно бъдещето на Европа и техните ключови послания относно социалното измерение и пътя за развитие, въпреки че ЕИСК ще изготви отделни становища по някои от тези документи <sup>(17)</sup>.

6.2. В документа за размисъл относно **задълбочаването на Икономическия и паричен съюз** се очертават въпросите, свързани с работните места, растежа, социалната справедливост, икономическото сближаване и финансовата стабилност, като част от водещите принципи за задълбочаване на ИПС. Това изглежда по-скоро като доста ограничена концепция за социалното измерение на ИПС. Преди всичко, тя не е съгласувана по отношение на икономическото и социалното сближаване или особено сближаването във възходяща посока и второ, засяга основно „социалната честност“. Няма пояснение на концепцията или разбирането за „социална честност“ и защо вместо това не се препраща към „социална справедливост“ в съответствие с член 3 от ДЕС.

6.3. Документът за размисъл относно ИПС се отнася до задълбочаването на координацията на икономическите политики в рамките на европейския семестър като ключов инструмент. В рамките на семестъра ЕССП би функционирал като „нов ориентир за много от тези политики в посока на по-добри трудови и жизнено условия“. Това ще наложи „допълнително поощряване на сътрудничеството и диалога с държавите членки с участието също и на националните парламенти, социалните партньори, националните съвети по производителността и други заинтересовани страни“ с цел да се осигури „по-силен национален ангажимент и се насърчи по-доброто изпълнение на реформите.“ В документа за размисъл Комисията подчертава и връзката между националните реформи и съществуващите механизми на ЕС за финансиране. По своята същност тезите относно необходимостта от по-силен ангажимент, участие на социалните партньори и условията за получаване на финансиране от ЕС не са нещо ново и просто подчертават необходимостта от по-добро управление и постигане на целите на европейския семестър.

6.4. Предложенията по отношение на подновения процес на сближаване в документа за размисъл относно ИПС са съсредоточени върху използването на рамката на равнището на ЕС за сближаване, засилване на координацията на икономическата политика и укрепване на връзките между националните реформи и съществуващите механизми на ЕС за финансиране. Мненията се различават относно поставянето на финансирането на ЕС в зависимост от реформите и ЕИСК препоръчва това да бъде възможно само с пълното участие на Европейския парламент в целия процес, при условия на равнопоставеност и с ясна роля и на националните парламенти. Очаква се да се постигне по-голямо сближаване и стабилност **чрез провеждане на правилните структурни реформи**. ЕИСК споделя мнението, че добре планираните реформи в съответните държави членки могат да бъдат от съществено значение за постигане на повече сближаване във възходяща посока и по-подходящи и устойчиви социални системи, но подчертава и необходимостта от по-добър микс от макроикономически политики и подобро участие на социалните партньори в макроикономическия диалог, разработването на европейския семестър и свързаните с това реформи.

6.5. В инструментариума на ИПС, наборът от социални показатели в контекста на ЕССП се разглежда като един от елементите на икономическия съюз, наред с националните съвети, за наблюдаване на динамиката на производителността. Това свидетелства за връзката между задълбочаването на ИПС и ЕССП. ЕССП е предвиден да служи като **ориентир за постигане на определени структурни реформи** в областите, описани от 20-те принципа.

6.6. В приложение 2 към документа за размисъл относно ИПС се посочва значението на възобновяването на социалния диалог, а опитът на Европейската комисия да създаде ЕССП се определя като „важно действие“ (стр. 32 — 33). В това отношение е от решаващо значение да има широко разбиране за социалния диалог, който не може просто да се ограничава до рамката в дял „Социална политика“. Въпреки че задължението на Европейския съюз да насърчава ролята на социалните партньори се споменава в дял „Социална политика“, това задължение трябва да намери отражение, когато е приложимо, извън тази отделна политика.

6.7. В документа за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията Европейската комисия прави опит да разгледа нарастващите страхове и критики относно настоящите политики в областта на глобализацията и резултатите от тях. Поради това Комисията подчертава, че глобализацията може да е от полза, ако е правилно направлявана, така че да не се чувстват забравени твърде много хора.

<sup>(17)</sup> „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (ЕСО/438) (вж. страница 124 от настоящия брой на Официален вестник), „Финансите на ЕС до 2025 г.“ (ЕСО/439) (вж. страница 131 от настоящия брой на Официален вестник).

6.8. Според Комисията стабилните социални политики играят важна роля по отношение на защитата и осигуряването на нови възможности и права за гражданите в този процес. Това се разглежда като предпоставка за укрепването на вярата и доверието на гражданите по отношение на предизвикателствата и ползите от глобализацията.

6.9. В документа за размисъл относно **извличането на ползите от глобализацията** специално се посочва документът за размисъл относно социалното измерение. ЕИСК подкрепя виждането, че „по-доброто разпределяне на ползите от глобализацията, съчетано с ефективна социална закрила, ще помогне на хората да намерят достойна работа и да се адаптират към промените. В по-общ план справедливото и равноправно преразпределение на богатството, както и целенасочените инвестиции, стимулиращи социалното приобщаване на най-уязвимите категории хора, в това число мигрантите, ще помогнат за укрепване на социалното сближаване“. Това съответства в много голяма степен на акцента, който ЕИСК поставя върху необходимостта от справедлив преход в контекста на цифровизацията и глобализацията. Комисията също така подчертава, че „ЕС следва също така да бъде иновативна и конкурентоспособна икономика с водещи световни компании и граждани, които могат да се адаптират към промените и са в състояние да генерират богатството, необходимо за запазване на социалния ни модел“.

6.10. ЕИСК поддържа също така мнението, че е от съществено значение да се подобрят световните социални и трудови стандарти и практики в тясно сътрудничество с МОТ, социалните партньори и организациите на гражданското общество, които са особено ангажирани с тези цели, като например организациите на социалната икономика.

6.11. ЕИСК приема, че ЕС може да формулира глобалните правила не само защото е най-големият в света единен пазар и най-голяма търговска сила и инвеститор, но и защото вярва в глобалните решения на глобалните предизвикателства. Поради това европейският социален модел, нашите основополагащи ценности и основните права следва да бъдат наш „ориентир и референтен модел за справедлива глобализация“.

6.12. Въпреки че документът за размисъл относно **бъдещето на финансите на ЕС** беше последният публикуван документ, бюджетът на ЕС ще има основно значение, но, разбира се, ще зависи от решенията за бъдещето на Европа, които се вземат. В документа за размисъл относно финансите на ЕС се прави оценка на последиците за разходите на ЕС, които ще имат огромно въздействие върху гражданите, регионите и най-нуждаещите се от подкрепа групи хора според петте сценария, очертани в Бялата книга. Само при петия сценарий, при който държавите членки приемат да правят много повече заедно, ще бъде изразходвана по-голяма сума за икономическо, социално и териториално сближаване.

6.13. Излизането на Обединеното кралство от ЕС ще има сериозни последици за бюджета на ЕС. ЕИСК съзнава риска това да доведе до намаляване на социалните фондове. Комитетът подчертава, че Европейският социален фонд е важен двигател за по-голямо сближаване и не следва да бъде намаляван, ако целта е да се намери отговор на бъдещите предизвикателства.

## 7. Приоритетни области за ЕИСК и действия на различни равнища от съответните субекти

7.1. В своето първоначално становище относно ЕСПП ЕИСК вече посочи следните основни области, в които счита, че са необходими действия на равнището на ЕС и/или на национално равнище, съгласно съответните компетентности:

- инвестиции и иновации,
- заетост и качествени работни места,
- мерки за борба с бедността, включително минимален доход,
- справедлив и безпроблемен преход, подкрепян от активни политики на пазара на труда,
- рамкови условия за пазарите на труда, които трябва да подкрепят нови и по-разнообразни кариерни възможности и справедливи условия на труд за всички,
- социална закрила за всички (нови форми на труд, напр. чрез платформи и т.н.),
- социални инвестиции (умения, преходи и т.н.),

— социални услуги от общ интерес.

7.2. След като се постигне консенсус по начините на действие, следва да бъдат определени ключови проекти в тези области. ЕС следва да започне с проекти, които имат пряко положително въздействие и които се подкрепят от всички.

#### 8. Какво предстои след социалната среща на върха в Гьотеборг (2017 г.) и отвъд нея — пътят от принципите към правата? <sup>(18)</sup>

8.1. Изминаха три години от момента, в който председателят на Комисията г-н Юнкер за първи път заяви, че иска да постигне социален рейтинг „AAA“ за ЕС <sup>(19)</sup>. Комисия „Юнкер“ започна доста късно своите инициативи и изразходва много време за консултации по ЕССП (1 година). Започването на дебата за бъдещето на Европа отне още време, без Комисията да отправи практически препоръки за това как да се процедира. През 2019 г. ще се проведат избори за Европейски парламент и ще има нова Комисия. За мнозина този времеви парадокс — от една страна, изтичането на времето за стабилизиране на ИПС и европейския социален модел (европейските социални модели) преди 2019 г., а от друга, опитите да се печели време преди провеждането на важните избори през есента на 2017 г. — за съжаление пречи на ЕС да се върне към нормален ритъм.

8.2. Предложението на Комисията от април 2017 г. за съвместна междуинституционална прокламация относно европейския стълб на социалните права беше посрещнато със смесени реакции. Някои смятат това за важен напредък, други го разглеждат основно като символически акт, който не е достатъчно осезаем, за да предложи решение на социалната криза, а има и трети, които дори се опасават, че това може да стигне твърде далече. След социалната среща на върха в Гьотеборг (ноември 2017 г.) и въз основа на официалната прокламация на ЕССП и дискусиите по документа за размисъл относно социалното измерение на Европа, ЕИСК насърчава и трите институции на ЕС да разработят положителна програма за гражданите на Съюза, насочена към укрепване на европейския икономически и социален модел за в бъдеще, чрез насърчаване на икономическия растеж, заетостта, благополучието на гражданите и сближаването във възходяща посока в сферата на заетостта и социалните резултати.

8.3. Голяма неяснота все още заобикаля социалния стълб, не на последно място относно това дали той ще бъде прогласен от всички държави членки. Ако стане така, ключовият въпрос за ЕИСК ще бъде да определи какви стъпки е необходимо да бъдат предприети, за да се гарантира, че това може да бъде ефективен инструмент. ЕИСК счита, че ще бъде необходимо да се предприемат допълнителни стъпки на най-подходящото равнище, включително съвместни инициативи в ключови области, в които действията на ЕС осигуряват несъмнена добавена стойност и когато е възможно, следва да бъдат фокусирани върху резултатите. ЕИСК счита, че изготвянето на ясна пътна карта за прилагането на ЕССП би спомогнало за насърчаване на сближаването и постигане на неговите цели.

8.4. ЕИСК предлага също така оценките на въздействието да включват и оценка на съответствието с ЕССП. В рамките на програмата за по-добро регулиране би трябвало да се постави по-силен акцент върху това дали и как инициативите водят до социален напредък за гражданите и лесно ли е съобразяването с тях и тяхното прилагане.

8.5. ЕИСК вижда своята роля като наблюдател на този процес, който го подкрепя посредством дебати на национално равнище, и настоява, че са необходими по-голяма прозрачност и участие на гражданското общество. Комитетът предупреждава също така да не се въвеждат нови сложни процеси или да не се подхожда към бъдещето на ЕС главно от институционална гледна точка.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> Забележка: това е важен раздел, свързан с въпросите на управлението и прилагането, като европейския семестър и ролята на социалните партньори, както и ролята, която ЕИСК може да играе. Той трябва да бъде развит напълно. Следващият текст представлява преглед на (политическите) стъпки, предприети по отношение на ЕССП.

<sup>(19)</sup> 22 октомври 2014 г., Европейски парламент.

Допълнение

## Резюме относно социалното измерение

| Предизвикателства                                  | Сценарий 1<br>„Само свободно движение“  | Сценарий 2<br>„Засилено сътрудничеството“   | Сценарий 3<br>„Задълбочаване на социалното измерение с всички държави“  | Сценарий на ЕИСК 4<br>„Задълбочаване на социалното измерение, когато това е възможно, и засилен акцент върху резултатите“   |
|--|---|---|---|---|
| <b>Демографски тенденции и нови семейни модели</b> | <p>Могат да се създадат нови прителителни и стимулиращи фактори, особено за квалифицирани граждани, да напуснат държавата си, да търсят по-добро заплащане.</p> <p>27 решения/по-малко сближаване по отношение на новите семейни модели/роли на половете в обществото</p> | <p>Могат да се създадат също така нови прителителни и стимулиращи фактори, особено за квалифицирани граждани, да се преместят в „напреднали“ държави членки.</p> <p>Иновативни решения за ново равновесие между професионалния и личния живот, равенство между половете/по-добро участие на жените на пазара на труда и т.н. в „напредналите“ държави членки.</p> | <p>По-добро използване и структуриране на пазара на труда в ЕС посредством общи стандарти, по-толямо сближаване.</p> <p>Еднаква пенсионна възраст в ЕС, свързана с очакваната продължителност на живота (но големите протести в много държави).</p> | <p>— Убедителни показатели за резултатите на пазара на труда (участие на жените/уязвимите групи/възрастните хора, достоеен труд)</p> <p>— Показатели за социална закрила (обезщетения и услуги)</p> <p>— Законодателни и незаконодателни мерки за равновесие между професионалния и личния живот с цел подобряване на условията на живот и труд</p> |

|  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
| Предизвикателства                                  | <p><b>Сценарий 1</b><br/>„Само свободно движение“</p> <p>Вместо единно регламентиране на равнище ЕС ще има 27 решения относно работата в рамките на платформи, работното време, изкуствените интелект и т.н., но националните решения ще бъдат ограничени</p> | <p><b>Сценарий 2</b><br/>„Засилено сътрудничеството“</p> <p>Могат да се намерят нови решения за по-добра закрила на гражданите, които им дават повече възможности и залагат на промени, като ограничават рисковете. Други държави членки могат да ги последват по-късно. По-лесно намиране на квалифицирани работници чрез общи стандарти и единен номер за социално осигуряване.</p> | <p><b>Сценарий 3</b><br/>„Задълбочаване на социалното изменение с всички държави“</p> <p>Един стандарт/правила за статута на заетост на работещите чрез платформите, нови иновативни решения и проекти.<br/>ИТ системи на ЕС</p> | <p><b>Сценарий на ЕИСК 4</b><br/>„Задълбочаване на социалното изменение, когато това е възможно, и засилен акцент върху резултатите“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Преръщане на бъдещето на труда в положителен проект</li> <li>— Показател — ефективни и целенасочени активни политики на пазара на труда за постигане на добри резултати по отношение на заетостта</li> <li>— Преходът към труд 4.0 трябва да бъде придружен от преход към социална система 4.0.</li> <li>— Рамковите условия за пазарите на труда трябва да подкрепят нови и по-разнообразни кариерни възможности.</li> <li>— Необходимост от мрежа за справяне с условията на труд за всички</li> <li>— Създаване на условия за гражданите да извършат съответния преход (умения, нови работни места)</li> <li>— Икономически и социален модел на ЕС, основан на нарастваща заетост, социален напредък и производителност</li> <li>— Изпълнение на ЦУР, по-специално цели № 1 (искореняване на бедността), 3 (здравословен начин на живот и благосъстояние), 5 (равенство между половете) и 8 (достоеен труд и икономически растеж)</li> </ul> |
| <p><b>Цифровизация/ трансформация на труда</b></p> |   |   |  |   |
| <p><b>Глобализация</b></p>                         | <p>Социалният модел на ЕС не е референтен модел за справялива глобализация, по-групо определяне на глобални стандарти</p>   | <p>Ограничен до „авангарда“ референтен модел за глобализация. Авангардът посредством общи инструменти и фондове обезпечава по-добре прехода/осигуряването на умения</p>   | <p>Социалният модел на ЕС може да бъде по-убедителен референтен модел за справялива глобализация, помага за глобално определяне на стандарти, като определя стандарти за най-големия общ пазар в световен мащаб.</p>             |   |



|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
| Предизвикателства  | <p><b>Сценарий 1</b><br/>„Само свободно движение“</p> <p>Увеличават се различията, вече няма финансиране от ЕС за постигане на по-голямо сближаване. Държавите членки трябва да създадат свои собствени фондове, допълнително увеличаване на различията</p>  | <p><b>Сценарий 2</b><br/>„Засилено сътрудничеството“</p> <p>Различията между „напредналите“ държави и останалите държави членки се увеличават. Може да доведе до различни „бизнес модели“ и нови притегателни/стимулиращи фактори за дружествата</p> | <p><b>Сценарий 3</b><br/>„Задълбочаване на социалното изменение с всички държави“</p> <p>Значително ще се намалят посредством сближаване във възходяща посока.<br/>Специално наблюдение/действие чрез показатели и финансови стимули</p> | <p><b>Сценарий на ЕИСК 4</b><br/>„Задълбочаване на социалното изменение, когато това е възможно, и засилен акцент върху резултатите“</p> <p>— Показатели за социална закрила (условия за допустимост, продължителност на получаването и разходи на обезщетенията)<br/>— Европейският фонд за стратегически инвестиции и европейските структурни и инвестиционни фондове да създават работни места и растеж и да насърчават териториално и социално сближаване</p> <p>— Работниците да бъдат обхванати от основни трудови стандарти и адекватна социална закрила</p> <p>— По-нататъшни усилия за усъвършенстване на заплащането и въвеждане на минимални работни заплати в държавите членки</p> <p>— Проучване на идеята за европейски минимален доход</p> <p>— Инициативи на ЕС и национални инициативи за подобряване на социалната закрила (социална сигурност, социално подпомагане, социални услуги, здравеопазване, жилищно настаняване)</p> |
| <p><b>Различия между и в рамките на държавите членки</b></p> | <p>Ще прользжи дори по-бързо в някои държави членки, други ще могат да защитят по-добре своите граждани, като ограничат намесата на решението на Съда на ЕС и т.н. Ще се увеличи неравенството чрез повече социален дъмпинг/дъмпинг на работните заплати</p> | <p>Намаляване на неравенството посредством по-добро компенсиране чрез социалните политики в напредналите държави, вероятно по-голямо неравенство в други</p>   |  |   |
| <p><b>Увеличаване на неравенството/бедността</b></p>         |  |  |  |   |

| Предизвикателства                                   | Сценарий 1<br>„Само свободно движение“   | Сценарий 2<br>„Засилено сътрудничеството“  | Сценарий 3<br>„Задълбочаване на социалното изменение с всички държави“   | Сценарий на ЕИСК 4<br>„Задълбочаване на социалното изменение, когато това е възможно, и засилен акцент върху резултатите“  |
|---|--|--|--|--|
| <b>Конкурентоспособност на дружествата</b>          | По-малко регламентирани на равнище ЕС, но повече разходи за спазване на 27 различни нормативни уредби в областта на здравословните и безопасни условия на труд, работното време и т.н. | Като цяло по-голяма сложност при набирането/прилагането на правилата. Конкурентоспособността може да се подобри и чрез по-голямо сближаване и нови иновативни решения в напредналите държави, но за някои бизнес модели — и чрез по-малко регламентирани в „невключените се“ държави | Еднакви условия на конкуренция, по-малко бюрокрация при един стандарт и най-добро използване на политиките на ЕС на пазара на труда и уменията (напр. подобрена програма „Гръзъм+“ и т.н.)<br>По-малко разходи чрез съвместни ИТ решения, а също и чрез опростено признаване на дипломи и т.н. | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Добре обособени макроикономически политики, насърчаващи благоприятна бизнес среда за растеж на заетостта</li> <li>— Включване на Програмата за нови умения и работни места в концепцията за балансирано съчетаване на гъвкавост и сигурност</li> <li>— Ориентиран към намирането на решения социален диалог, допринасящ за конкурентоспособността</li> </ul>    |
| <b>Приемане на интеграцията на ЕС от гражданите</b> | Социалното регламентиране може да се направи по-близко до гражданите, но приемането му може да намалее, ако се увеличат напреженията за достигане на най-ниски равнища                 | Приемането в невключените се държави е вероятно да намалее, ако социалната действеност се влоши в резултат на занижаване на социалните стандарти от страна на държавите членки с цел привличане на предприятия. В напредналите държави то може да нарасне                            |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— ЕСПП да бъде положителен проект за всички, който спомога за възстановяване на доверието в способността на ЕС да подобрява перспективите за живот, достатъчно възможности за заетост и справедливи условия на труд за всички</li> <li>— По-ефективно и демократично икономическо управление, особено в еврозоната, с цел преодоляване на дисбалансите</li> </ul> |

| Предизвикателства  | Сценарий 1<br>„Само свободно движение“  | Сценарий 2<br>„Засилено сътрудничеството“  | Сценарий 3<br>„Задълбочаване на социалното изменение с всички държави“  | Сценарий на ЕИСК 4<br>„Задълбочаване на социалното изменение, когато това е възможно, и засилен акцент върху резултатите“ |
|--|---|--|---|---|
| <p><b>Заключения</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Двигател за задълбочаване на различията</li> <li>— Голяма промяна/стъпка назад</li> <li>— Значителни последици за живота на гражданите</li> <li>— Своеобразен мек сценарий „Брексит“ за всички</li> <li>— Риск от напрежението за достигане на най-ниски равнища</li> <li>— Регламентирането на свободното движение може да бъде с високо качество (по-малко, но по-добре), а също и по-добре прилагано/контролирано от Комисията</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— По-голямо сближаване между някои държави членки, но по-големи несъответствия с други (увеличаване на полусближаването)</li> <li>— Не се води политика на най-малък общ знаменател</li> <li>— Правата на гражданите се различават в отделните държави членки</li> <li>— Риск от подкопаване на единния пазар</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Двигател за сближаване, по-голяма промяна</li> <li>— Укрепени общи ценности/права</li> <li>— Задължителна мярка, показатели за 27-те държави членки (загост, образование, социални системи)</li> <li>— Финансиране от ЕС, свързано с показателите за резултати (обвързаност с условия)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Двигател за сближаване, по-голяма промяна</li> <li>— Насърчавани и прилагани общи ценности/права</li> <li>— Общи референтни рамки за подпомагане на доходите на нуждаещите се</li> <li>— Задължителни мерки в европейския семейств, показатели за 27-те държави членки (загост, образование, социални системи)</li> <li>— Увеличено финансиране за социално сближаване и социални инвестиции (в съответствие с Пакта за стабилност и растеж, без обвързаност с условия)</li> </ul> |   |

#### Инструменти за постигане на целите при сценарий № 1 — 4

- Европейски семейств
- Набор от социални показатели като част от европейския семейств
- Финансови стимули чрез МФР
- ЕСП, водещи права и принципи
- Пътна карта за изпълнение на ЕСП (включително законодателни и незаконодателни мерки).
- Социален диалог

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правната рамка на Европейския корпус за солидарност и за изменение на регламенти (ЕС) № 1288/2013, (ЕС) № 1293/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013 и Решение № 1313/2013/ЕС“**

[COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD)]

(2018/C 081/21)

Докладчик: **Pavel TRANTINA (CZ — III гр.)**

Съдокладчик: **Antonello PEZZINI (IT — I гр.)**

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Консултация                    | Европейски парламент, 20.6.2017 г.<br>Съвет на Европейския съюз, 20.6.2017 г.                  |
| Правно основание               | член 165, параграф 4 и член 166, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Заетост, социални въпроси и гражданство“  |
| Приемане от секцията           | 27.9.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.  |
| Пленарна сесия №               | 529  |
| Резултат от гласуването        | 124/0/1  |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |  |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия като добро начало на една по-широка дискусия, но отбелязва, че то съдържа множество елементи, които се нуждаят от изясняване и подобряване. Комитетът отбелязва със задоволство, че в правното основание са включени някои от приоритетите, изгънати от организациите на гражданското общество по време на различните организирани от Комисията консултации със заинтересовани страни (напр. по-голямо финансиране, доброволческа дейност на местно равнище, акцент върху подобряването на достъпа на младите хора в неравностойно положение или със специални нужди, акцент върху гарантирането на качеството на назначенията, опростяване на административните процедури).

1.2. ЕИСК счита, че добавената стойност на проектите, финансирани от Европейския корпус за солидарност (ЕКС), се крие в посланието им за европейска солидарност. За разлика от предходните инициативи проектите на ЕКС имат за цел участниците и общностите, в които те работят, да вникнат напълно в концепцията за европейско гражданство и да си изградят чувство за принадлежност към един и същ съюз. Според Комитета от първостепенно значение е иновативният аспект на ЕКС, а именно това, че корпусът се основава на ценностите, свързани с европейската идентичност, и че тези ценности са вплетени в структурата на проектите и намират изражение в практически постижения. Тези ценности са ясно определени в Договора за ЕС: мир, зачитане на човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, права на човека, включително на малцинствата, толерантност, недискриминация, равенство между жените и мъжете, правова държава, както и спазване и прилагане на принципите на социалната пазарна икономика.

1.3. ЕИСК приветства обявяването на тази нова инвестиция в младите хора, но изразява безпокойство, че тя се реализира главно чрез прехвърляне на бюджета за Европейската доброволческа служба (ЕДС) от „Еразъм+“ от 2018 г. нататък. ЕИСК счита, че инвестирането в бюджета на ЕКС не трябва да бъде за сметка на успешни програми, които вече предлагат безценни възможности на младите хора, и по-специално на програмата „Еразъм+“, която и без това страда от недостатъчно финансиране. Затова Комитетът отправя искане да се отпуснат нови средства, които да бъдат инвестирани в програмата.

1.4. ЕИСК е силно обезпокоен от сливането на целите на ЕКС с политиките за младежка заетост. Затова Комитетът предлага да се преосмисли включването на назначенията за работа и стажове в програмата. ЕИСК препоръчва назначенията на работа и стажовете да се предлагат чрез други, вече съществуващи програми на ЕС, насочени към заетостта и стажовете, като се засили аспектът на солидарността. Съсредоточаването на ЕКС единствено върху доброволческия аспект ще осигури по-голяма яснота и целенасоченост на дейностите и ще помогне да се избегне объркването с другите програми на ЕС за младите хора.

1.5. След широка консултация с ключови заинтересовани страни ЕИСК изготви — с цел подобряване на проекта на правно основание — следните предложения, които ще бъдат разгледани по-подробно в четвърти раздел:

- трябва да се промени определението за доброволчество и действия за солидарност,
- предлагането на назначения трябва да се ограничи до организации с нестопанска цел, фондации и социални предприятия,
- порталът за онлайн регистрация трябва да стане истински ефективен инструмент за взаимодействие и управление,
- младите хора, включително тези в неравностойно положение, следва да получават по-голяма подкрепа и подготовка преди назначаването си, а усилията на младежките организации за осигуряването на такава подготовка следва да бъдат подкрепени,
- младежките организации и социалните партньори трябва да участват в съвместното управление на ЕКС,
- противно на настоящия начин на действие на „Еразъм+“, трябва да се повиши достъпността, да се намали административната тежест и да се промени подходът на националните агенции, за да се улеснят ползвателите.

Предложенията на ЕИСК, както и други препоръки, са изложени по-подробно по-надолу в текста.

## 2. Кратко изложение на инициативата на Комисията

2.1. Стартирането на инициативата, наречена впоследствие „Европейски корпус за солидарност“ (ЕКС), беше обявено от председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер в речта му за състоянието на Съюза през септември 2016 г. Той определи солидарността като един от основните елементи на Европейския съюз и изрази желание повече млади хора да бъдат ангажирани в доброволческа дейност и действия за солидарност.

2.2. ЕКС беше стартиран официално на 7 декември 2016 г., като се предвижда приемът на първите 100 000 участници да се осъществи до 2020 г. Основната цел на Европейския корпус за солидарност е да се засили сближаването и да се насърчи солидарността в европейското общество, като се даде възможност на младите хора да участват в широк кръг от дейности, основани на солидарността, като напр. оказване на помощ за справяне с извънредни ситуации като бежанската криза, но също и когато са необходими *ad hoc* действия (напр. в случай на природни бедствия).

2.3. Ако проектът бъде одобрен, ЕКС ще бъде стартиран (отново) на 1 януари 2018 г. с бюджет от 341 милиона евро, разпределен между три основни дейности:

- назначения за участие в дейности за солидарност в подкрепа на млади хора, извършващи доброволчески дейности за период до 12 месеца, назначения за стажове за период от средно 2 до 6 месеца и назначения за работа, съгласно съответното национално законодателство, за период от 2 до 12 месеца. Ще бъдат подпомагани и назначенията на доброволчески екипи в групи от по 10 до 40 млади доброволци от различни страни за период от между две седмици и два месеца,
- проекти за солидарност — предоставя се възможност на малки групи от поне петима регистрирани участници да разработват и прилагат по собствена инициатива проекти за солидарност на местно равнище за период от 2 до 12 месеца,
- дейностите за изграждане на мрежи ще дават възможност за обмен на добри практики между регистрирани участници и участващи организации, оказване на помощ след назначаването и създаване на мрежи от бивши участници.

От тези назначения ще могат да се ползват млади хора на възраст между 18 и 30 години. Понастоящем програмата обхваща само ЕС-28.

2.4. Срокът ѝ на действие е три години — от 2018 г. до 2020 г. 80 % от бюджета на ЕКС ще бъдат предназначени за назначения за доброволчество, а 20 % — за назначения за работа (в т.ч. работа и стажове). От отпуснатите за програмата 341 милиона евро, близо 58 % (около 197,7 милиона евро) ще дойдат от „Еразъм+“. Много голяма част от тези средства ще дойде от ЕДС (191 милиона евро).

2.5. Регистрираните участници трябва да си създадат профил в онлайн портала, като посочат предпочитаната от тях област на работа/вид назначение, след което ще получават оферти за назначения от публични или частни субекти или международни организации, на които е присъден знакът за качество на ЕКС. За да получи знака на ЕКС и достъп до базата данни, организацията трябва да премине през процедура по акредитиране (подобна на тази при ЕДС), с която се проверява дали се спазват изискванията на Хартата на ЕКС <sup>(1)</sup> (а именно, гарантиране, наред с останалото, на развитие на уменията, безопасни и достойни условия на труд и подходящо обучение).

2.6. Европейската комисия и Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (ИАОАК) ще упражняват надзор над изпълнението на ЕКС на равнище ЕС, а националните агенции на „Еразъм+“ ще следят изпълнението му на национално равнище.

2.7. При назначенията за доброволчество се покриват разходите за издръжка (храна, настаняване), път и застраховка, и на всички участници се отпускат по около 155 евро месечно. При назначенията за работа и стажове трудовият договор, заплащането, писмените споразумения и възнаграждението за стажа се определят съгласно националното законодателство. При тези назначения се предвижда финансова помощ за път.

2.8. Предвидена е допълнителна финансова помощ за млади хора в неравностойно положение; част от разходите на приемащите организации (напр. административни разходи, разходи за управление и подкрепа) също могат да бъдат покрити. Подкрепа преди назначаването (напр. езиково обучение) ще се предлага предимно онлайн, но организациите могат да я допълват чрез собствените си системи за подкрепа. В националните агенции на „Еразъм+“ ще бъдат създадени ресурсни центрове на ЕКС за подпомагане на участващите организации.

### 3. Общи бележки относно Европейския корпус за солидарност

3.1. ЕИСК приветства създаването на нова програма за младежта и по-специално за младежка доброволческа дейност, каквато липсва в настоящата структура на ЕС. ЕИСК приветства също и широката гама от видове назначения, която предлага ЕКС, като проектите за солидарност на местно равнище, които съдържат елементи от предишни, много успешни младежки инициативи.

3.2. ЕИСК изразява надежда, че посредством тази програма може да бъде разработена по-широка стратегия за доброволството на равнище ЕС, не само за участващите в програмата 100 000 млади хора, но и за около 100 милиона млади и възрастни граждани на ЕС, които участват в доброволчески дейности в цяла Европа. Както ЕИСК вече подчерта в становището си относно политиките на ЕС и доброволството <sup>(2)</sup>, институциите на ЕС трябва да приемат по-координиран подход към политиката за доброволството. Доброволството следва да бъде признато за хоризонтална политическа тема и да бъде координирано от специален отдел в Европейската комисия, подпомаган от необходимите политически структури в другите институции на ЕС. За тази цел, Политическата програма за доброволството в Европа (ППДЕ) съдържа редица вдъхновяващи предложения за по-нататъшното развитие на доброволството на равнище ЕС и държави членки, както и за социалните партньори и НПО. ЕКС би могъл също така да подпомогне и насърчи създаването на национални структури за доброволческа дейност и да допринесе за премахването на многобройните пречки пред трансграничното доброволчество.

3.3. Европейският корпус за солидарност следва да допринесе за утвърждаването на европейските социални ценности. ЕИСК обаче е силно обезпокоен от сливането на целите на ЕКС с политиките за младежка заетост. Такъв подход води до риск от заменяне на платения труд при младите европейци с неплатен. Във връзка с това ЕИСК е обезпокоен от факта, че определението за „доброволчество“ в документа относно правното основание на Европейския корпус за солидарност (доброволческа служба без заплащане на пълен работен ден, изпълнявана без прекъсване, пет дни в седмицата и седем часа на ден) е много близко до определението за назначение за работа. Доброволческата дейност обикновено не е работа на пълен работен ден, а по-скоро се извършва в свободното време на доброволеца.

<sup>(1)</sup> [https://europa.eu/youth/solidarity/charter\\_bg](https://europa.eu/youth/solidarity/charter_bg)

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК относно „Съобщение относно политиките на ЕС и доброволството: признаване и насърчаване на трансграничните доброволчески дейности в ЕС“, ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 150.

3.4. ЕИСК предлага назначенията на работа и стажовете да се предлагат чрез други, вече съществуващи програми на ЕС, насочени към заетостта и стажовете, като се засили аспектът на солидарността. Съсредоточаването на ЕКС единствено върху доброволческия аспект ще осигури по-голяма яснота и целенасоченост на дейностите и ще помогне да се избегне объркването с други програми на ЕС за младите хора.

3.5. В случай че назначенията за работа и стажовете все пак останат част от ЕКС, ЕИСК би искал да се спазват стандартите за качество (Европейска харта за качеството на стажовете и чиракуването, Рамка за действие за чиракуването, в процес на изготвяне, договорена съвместно от европейските социални партньори) и заплащането да бъде съобразено изцяло с националното законодателство за трудовото възнаграждение и/или приложимите колективни трудови договори. Освен това предлагането на назначения трябва да се ограничи до организации с нестопанска цел, фондации и социални предприятия. Трябва също така да се осигури наставничество за чиракуващите и стажантите, както и договори, включващи здравни и социални осигуровки и ясно определени образователни и обучителни цели.

3.6. Дейността на ЕКС следва да се следи с участието на младежки организации и социалните партньори, като и двата вида организации следва да играят специална роля за това да се гарантира ясното разграничение между назначенията за доброволчество и евентуалните назначения за работа.

3.7. ЕИСК е убеден, че ЕКС трябва да функционира изцяло в рамките на „Еразъм+“, вместо да се създава изцяло нова програма, администрирана от структурите на „Еразъм+“. Това би спомогнало и за пълното хармонизиране на условията за оставащата част от ЕДС с ЕКС. Това би означавало и че програмата няма да бъде застрашена след 2020 г. При всички случаи обаче са необходими допълнителни средства и подкрепа.

3.8. В светлината на натрупания в миналото опит ЕИСК счита за важно:

- да се гарантира, че всички инициативи в подкрепа на дейностите за солидарност с нестопанска цел отговарят на реалните, ясно установени нужди в целевата общност,
- да се избягват дублирането, административната тежест и пречките, спъващи работата на добре функциониращи системи като Европейската доброволческа служба,
- да се даде приоритет на близки до гражданите инициативи, които отговарят на нуждите на местните общности, а не на транснационални инициативи, които се нуждаят от по-голяма подготовка и обучение, както и от повече време за разгръщането си,
- да се предвиди намаляване на минималната възраст за участие както в тези инициативи, така и в други дейности, на 16 години,
- да се одобряват доброволчески дейности само ако отговарят на критериите за качество, установени в Политическата програма за доброволството в Европа (ППДЕ) и Европейската харта за правата и отговорностите на доброволците,
- да се издават сертификати след приключване на извършваната дейност, както е посочено в препоръката от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене, с цел да се повиши пригодността за заетост на участниците,
- да се предприемат мерки в подкрепа на организациите и отделните лица, за да могат те да развият капацитета си за организиране на доброволчески дейности,
- да се гарантира гъвкавостта в рамките на ЕКС чрез предлагане на почасови дейности, за да се даде възможност на доброволците с увреждания или с ограничена възможност за пътуване да участват в местни проекти,
- да се установят възможностите за синергии между проекти на ЕКС и местни/национални програми,
- да се осигури участието на ключовите заинтересовани страни в подготовката, управлението и оценката на програмата,
- да се улесни достъпът до програмата на хора с увреждания и в неравностойно социално положение (включително млади хора, идващи от детски домове, живеещи в изолирани региони и др.),
- да се следи особено внимателно за спазването на стандартите за безопасност в рамките на програмите, които включват пряка работа с деца,

— да се работи за широкото и ефикасно популяризиране на програмата, така че тя да достигне до хора, които в противен случай не биха се възползвали от нея.

#### 4. Конкретни бележки относно Европейския корпус за солидарност

##### 4.1. Определение за доброволчество и действия за солидарност

Определението за доброволчество в настоящия документ е ограничително и не отразява широката гама от доброволчески дейности в Европа. В него доброволството се определя като „доброволческа служба без заплащане на пълен работен ден [т. е. изпълнявана без прекъсване, пет дни в седмицата и седем часа на ден] за период до дванадесет месеца“. Евантуално решение на този проблем би могло да бъде думата „доброволчество“ да се използва за обозначаване на всички дейности, извършвани от млади хора на доброволни начала (напр. назначения за доброволчество, групово доброволчество или инициативи за доброволческа дейност в свободното време).

Определението за дейности за солидарност е също толкова неясно и твърде широко, което повдига въпроса за вида проекти, които ще бъдат осъществявани в рамките на ЕКС.

##### 4.2. Предлагане на назначения

Настоящото предложение не прави формално разграничение между назначения за доброволчество и назначения за работа или стажове, което създава ненужно объркване между две напълно различни реалности — доброволчество и работа. Прилагането на едни и същи критерии за качество при всички дейности и всички участващи организации също повдига въпроса за гарантирането на качеството на офертите, при положение че ще се използват едни и същи критерии за акредитирането на дружества със стопанска цел, организации на гражданското общество и други публични и частни организации. Затова ЕИСК е убеден, че предлагането на назначения трябва да се ограничи до организации с нестопанска цел, фондации и социални предприятия.

##### 4.3. Въздействие на ЕКС върху „Еразъм+“

ЕИСК приветства обявяването на тази нова инвестиция в младите хора, но изразява безпокойство, че тя се реализира главно чрез прехвърляне на бюджета за ЕДС в рамките на програмата „Еразъм+“ от 2018 г. нататък. Това повдига въпроса какви точно са приоритетите на Комисията, при положение че успеваемостта на ползвателите в други части от настоящата глава „Младеж“ от „Еразъм+“ бързо намалява и много качествени проекти остават без финансиране (както беше констатирано и в информационния доклад на ЕИСК относно „Еразъм+“<sup>(3)</sup>). ЕИСК счита, че инвестирането в бюджета на ЕКС не трябва да бъде за сметка на вече съществуващи програми, които предлагат безценни възможности на младите хора, и по-специално на програмата „Еразъм+“, която и без това страда от недостатъчно финансиране. Освен това може да бъде изложено на риск бъдещето на програмата „Еразъм+“, с нейното широко измерение, свързано с ученето през целия живот, което обхваща както формалното, така и неформалното образование.

##### 4.4. Портал за онлайн регистрация като истински ефективен инструмент за взаимодействие и управление

ЕИСК счита, че един портал за онлайн регистрация би могъл наистина да опрости процедурите и да осигури на повече млади хора по-лесен достъп до ЕКС. И все пак, ако се разчита единствено на портала за регистрацията, подбора на участниците и оказването на подкрепа преди назначаването, това няма да е достатъчно да се гарантират качеството и справедливостта на процедурите за подбор и проследяване. Пасивният характер на процедурата за подбор (т.е. това, че участниците трябва да чакат да бъдат потърсени от акредитираните организации) е обезкуражаващ, създава дисбаланс в отношенията между участниците и приемащите организации, и е потенциален източник на неудовлетвореност от програмата за ЕКС.

Затова ЕИСК предлага да се внесат значителни промени в портала, така че да бъде интерактивен и за двете страни и да допринася за опростяването на административните процедури през целия жизнен цикъл на проекта — от първоначалното заявяване на интерес, през активното търсене на приемащи организации, кандидатстването, подбора и подготовката, до изпълнението и оценката, включително възможностите за създаване на мрежи от бивши участници. Не трябва в никакъв случай да се изисква повторно подаване на данните.

Трябва да се гарантират равни възможности за всички, включително за хората, които нямат лесен достъп до интернет. За тях трябва да се осигури подкрепа офлайн.

<sup>(3)</sup> SOC/552: „Средносрочна оценка на програмата „Еразъм+““ доклад, приет на 31 май 2017 г.



#### 4.5. Подготовка преди назначаването, включително подкрепа за младите хора в неравностойно положение

За да се гарантира успешно участие, не е достатъчно само да се осигури онлайн обучение преди назначаването. ЕИСК счита, че следва да се предостави по-голяма подкрепа и подготовка на младите хора, и особено на тези в неравностойно положение, преди назначаването им, както и че с експертния си опит младежките организации могат да действат като помощни структури на всички етапи от програмата и следва да бъдат насърчени в тази насока с подходящи стимули.

#### 4.6. Участие на младежките организации и социалните партньори в съвместното управление на ЕКС

За да може програмата да е успешна, ключовите заинтересовани страни трябва да участват в създаването ѝ още от самото начало. Понастоящем предложението не предвижда участие на младежки и други доброволчески организации, нито на социалните партньори, в изпълнението, съвместното управление и наблюдението на ЕКС. В него се дава приоритет на националните агенции на „Еразъм+“ при управлението на програмата със структура, наподобяваща до голяма степен тази на програмата за ЕДС. Разпределението на бюджета по ключови дейности ще се решава от Комисията в нейните годишни работни програми, в съответствие с конкретния набор от критерии. ЕИСК продължава да счита, че следва да се провеждат редовни консултации с младежки организации и други ОГО, включително социалните партньори, при планирането, изпълнението и наблюдението на инициативата, посредством консултативни групи и с други формални и неформални средства. Младите хора също трябва да участват в процеса на наблюдение и оценка на всички равнища (европейско, национално и местно), например посредством инструмент за оценяване на техния опит с програмата.

#### 4.7. Достъпност, административна тежест и национални агенции

Както ЕИСК посочи в информационния си доклад относно средносрочната оценка на „Еразъм+“<sup>(4)</sup>, „кандидатстването и участието в „Еразъм+“ продължават да бъдат предизвикателство за доброволческите организации, които не са напълно професионализирани. Абсолютната стойност на вложения труд може невинаги да е особено висока, но поради ограничените си човешки и финансови ресурси тези организации или не се пробват да кандидатстват, или търсят алтернативни, не толкова обременителни варианти“. Затова е жизненоважно националните агенции да променят подхода си, като улеснят максимално ползвателите на програмата, за да привлекат потенциални кандидати за ЕКС и потенциални приемащи организации и да подпомогнат техните усилия. По-малко формалните проверки и насоки биха допринесли значително за успеха на програмата. С оглед на това трябва да се окаже адекватна подкрепа на националните агенции и да им бъдат отпуснати допълнителни финансови средства за оказване на персонална помощ на ползвателите.

#### 4.8. Други въпроси за обсъждане

- a) Как можем да гарантираме, че информация за инициативата достига до всички млади хора, всички региони и всички организации за нови участници, особено тези в неравностойно положение? Или това ще бъде един вид „затворен клуб“ за ограничен брой късметлии?
- b) Как можем да гарантираме реално достъпа до програмата на младите хора с по-ограничени възможности? Жизненоважно е да се осигури финансова подкрепа за информационните дейности, насочени към участващите в програмата организации. Ролята на помощните организации ще бъде ключова за поддържането на информационни дейности и подпомагането на по-нататъшното участие. Програмата следва да увеличи ангажираността на младите хора в служба на обществото и извън предвидената рамка на действие на ЕКС.
- в) Трябва да се гарантира качеството на програмата за участниците, но как ще се оценява качеството на солидарността (резултатите от всеки проект)?
- г) Трябва ли ЕКС да се интегрира в други европейски програми? В програмите за студентска мобилност по „Еразъм+“ може да бъде включено и измерение, свързано с доброволческата дейност на местно равнище, което да бъде свързано с ЕКС.
- д) Какви обективни критерии ще използва Комисията при ежегодното коригиране на бюджета за всяко конкретно действие? Ако корекциите се извършват в зависимост от нивото на търсене на всяко действие, това би спомогнало, от една страна, да се избегне натискът върху някои действия, и от друга, да се предотврати оттеглянето на млади хора и участващи организации.

<sup>(4)</sup> SOC/552: „Средносрочна оценка на програмата „Еразъм+“: последен параграф на раздела „Намаля ли административната тежест по управлението на проектите по програма „Еразъм+“ във Вашата сфера на дейност?“ от техническото приложение.

- е) Как можем да гарантираме, че заявленията за финансиране ще са достатъчно гъвкави за доброволческите организации и младежките групи? Въвеждането на опростена процедура би дало възможност за кандидатстване за микросуми (под 5000 евро) по всяко време, без фиксиран краен срок и с опростен формуляр за кандидатстване.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно нов тласък за висшето образование в ЕС“**

[COM(2017) 247 final]

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за по-добър старт в живота“**

[COM(2017) 248 final]

(2018/C 081/22)

Докладчик: **Pavel TRANTINA (CZ — III гр.)**

Съдокладчик: **Antonello PEZZINI (IT — I гр.)**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.   |
| Правно основание               | Член 165, параграф 4 и член 166, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз. |
| Компетентна секция             | Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“  |
| Приемане от секцията           | 27.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 19.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 148/1/3   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Въпреки че ЕИСК приветства инициативите и е съгласен с техните принципи, той би желал да се възползва от тази възможност да изрази мнението си относно значението на предоставянето на необходимите средства за подпомагане на подобряването на образователните системи в Европа с цел постигане на високи образователни стандарти за всички, а също и относно повишаването на способността на образователната система да се справя с предизвикателствата пред обществото и ефективно да подготвя учащите за качествен живот и качествени работни места. Чрез мобилизиране на собствените си ценности Европа може и трябва да играе водеща и новаторска роля в изграждането на устойчива и приобщаваща икономика. Такава икономика следва да може да подобри конкурентоспособността и да гарантира бъдещето на своя специфичен социален модел. Сътрудничеството в областта на образованието дава истински смисъл на самата концепция на ЕС и популяризира имиджа на „общността“, т.е. на ЕС, като нещо конструктивно.

1.2. Предвид настоящия политически климат в Европа, ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да включат в образователните политики необходимостта от изтъкване на културното многообразие и толерантността като друга област за насърчаване на активното гражданство във връзка с постигането на целите на ЕС за насърчаване на основните ценности на ЕС. Всички ние носим отговорност за образоването на хората и реалното осъзнаване от тяхна страна на общата европейска история и общите европейски ценности, както и на значението на толерантността и правата на човека.

1.3. ЕИСК счита, че за да може да се отговори на нарастващите предизвикателства на днешния ден, е необходима по-амбициозна инициатива, която да доведе до по-цялостна стратегия за образованието и да промени настоящата парадигма, като целта е да се подкрепят децата и младите хора и да се предоставят бързи решения на съществуващите предизвикателства.

1.4. Подобряването на статута на учителите и ръководителите на учебни заведения и тяхното подпомагане е от основно значение за подобряване на образованието. Трябва да се осигурява повишаване на квалификацията не само на учителите и ръководителите на учебните заведения, но и на реалните възпитатели в живота на децата и младежите извън образователната сфера: техните родители, общността и доставчиците на неформално образование. Важно е да се изградят съюзи с тези групи.

1.5. Трябва да се отправят по-конкретни предложения към държавите членки във връзка с образованието и подкрепата на учителите, включително относно подобряването на училищната среда като елемент от техните условия на труд и от условията на обучение на учащите. Някои предложения биха могли да бъдат формулирани в контекста на европейския семестър, като част от специфичните за всяка държава препоръки.

1.6. С оглед на предстоящата среща на високо равнище на тема образование, която се планира за началото на 2018 г. и ще бъде организирана от Комисията, ЕИСК настоятелно насърчава държавите членки да предприемат значителна стъпка напред и използвайки ефективни социални и граждански диалози, да създадат системи за образование, обучение и учене през целия живот, които да предоставят на учащите обещаващо бъдеще в Европа.

1.7. Според ЕИСК следните два елемента са основни за подобряването и модернизирването на образователните системи: наличието на достатъчни, справедливо разпределени финансови средства и координираното управление в рамките на висококачествен и ефективен социален диалог. Тези елементи би трябвало да получат по-голямо признание в бъдещите дебати. Ресурсите в образованието следва да са насочени не само към ефективността, но и към приобщаването на учащите в неравностойно положение и на бежанците.

1.8. ЕС трябва да инвестира повече в образованието, обучението, научните изследвания и иновациите, като увеличи средствата за програмите „Еразъм+“ и „Хоризонт 2020“ и техните планирани приемници. Това може да увеличи броя на работните места в бъдеще и да разкрие нови възможности.

1.9. Освен това ЕИСК би желал да подчертае значението на ефективното участие на социалните партньори и на другите организации на гражданското общество в този процес.

1.10. Въпреки че съобщението акцентира върху училищното и висшето образование, трябва да се обърне внимание и на сътрудничеството и връзките между формалното, неформалното и самостоятелното учене и валидирането на резултатите от тях.

1.11. ЕИСК подчертава колко е важно да се предприеме цялостен подход по отношение на предприемачеството. Необходимо е да се определи какви трябва да бъдат резултатите от обучението по предприемачество за всички учители, за да се въведат в класната стая ефективни методологии за обучение по предприемачество. Разработването на социални проекти във или извън училищата е идеална възможност да се придобият тези умения и необходимата нагласа, и допринася и за по-добри връзки с други условия на обучение.

1.12. ЕИСК счита, че по-широката цел на образованието е в баланса и тясното сътрудничество между науките, технологиите, инженерството и математиката (предметите НТИМ) и социалните и хуманитарните науки. Поради това ЕИСК призовава за по-интердисциплинарен подход към образованието и обучението през целия живот, който да се базира на партньорства и гъвкави подходи, надхвърлящи рамките на едно образователно равнище и определена научна област.

## 2. Кратко изложение на инициативите на Комисията

2.1. След съобщението си относно подобряване и модернизирване на образованието (7 декември 2016 г.) на 30 май 2017 г. Европейската комисия стартира нова инициатива за младежта относно училищното и висшето образование, озаглавена „Стратегия за висококачествено, приобщаващо и ориентирано към бъдещето образование“. Пакетът се състои от две обновени програми на ЕС за модернизирване на образованието, едната за училищното, а другата за висшето образование.

2.2. Що се отнася до училищата, данните от държавите членки показват, че са нужни действия в три области, в които подкрепата на ЕС може да помогне да се отговори на важни предизвикателства:

- повишаване на качеството и степента на приобщаване в училищата,
- подкрепа за отличните учители и училищни ръководители,
- подобряване на управлението на системата за училищно образование.

2.3. Комисията предлага да допълва мерките на държавите членки в тези три области, като подкрепя взаимното обучение, укрепва фактологичната база за нещата, които функционират добре в сферата на образованието, и като осигурява помощ за националните реформи в държавите членки, които желаят това. Тази помощ би могла да включва: насърчаване на развитието на уменията и межкултурното обучение чрез партньорства между училища, мобилност и проекти за електронно побратимяване по програма „Еразъм+“; укрепване на ученето от колеги в кариерното и професионално развитие на учителите и училищните ръководители; и създаване на нов механизъм за подкрепа, за да се помогне на държавите членки, търсещи помощ в разработването и прилагането на реформи в образованието.

2.4. Обновената стратегия в областта на висшето образование се основава на програмата за модернизиране от 2011 г. В съобщението на Комисията са изложени нейните планове в четири основни области:

- да се гарантира, че дипломираните висшисти напускат висшите учебни заведения с набора от умения, от които те и съвременната икономика се нуждаят,
- да се изградят приобщаващи системи за висше образование,
- да се гарантира приносът на висшите учебни заведения към иновациите в останалата част от икономиката,
- да се подкрепят институциите за висше образование и правителствата за пълноценно използване на наличните човешки и финансови ресурси.

2.5. И накрая, за да се гарантира, че висшите учебни заведения могат да спомогнат за стимулирането на растежа и създаването на работни места, университетите трябва да приспособят учебните си програми към настоящите и прогнозните нужди на икономиката и обществото, а бъдещите студенти се нуждаят от актуална и надеждна информация, която да им помогне да изберат курсовете, които да изучават. Ето защо Комисията представи и паралелно предложение за препоръка на Съвета относно проследяването на дипломираните лица, като част от новата европейска програма за придобиване на умения, която ще обхваща и завършилите програми за професионално образование и обучение в допълнение към завършилите висше образование. Това би трябвало да насърчава и подпомага органите в държавите членки да подобряват качеството и наличието на информацията за това как завършилите се развиват в кариерата си или по-нататъшното си образование.

### 3. Общи бележки по новата стратегия на ЕС в областта на образованието

3.1. ЕИСК приветства инициативите и би желал да изрази мнението си относно значението на предоставянето на необходимите средства за подпомагане на подобряването на образователните системи в Европа с цел постигане на високи образователни стандарти за всички, а също и относно повишаването на способността на образователната система да се справя с предизвикателствата пред обществото и ефективно да подготвя учащите за качествен живот и качествени работни места. Той одобрява поставения акцент върху образованието в ранна детска възраст, инвестициите в образованието на преподавателите, насърчаването на сътрудничеството между различните заинтересовани страни, подобряването на управлението на училищата, взаимодействието с научноизследователската дейност и цялостното удареие върху социалното приобщаване.

3.2. Макар да се признава широко, че образованието е ключов фактор за намаляване на социално-икономическите неравенства и насърчаване на социалното приобщаване<sup>(1)</sup>, в последната препоръка на Комисията за създаването на европейски стълб на социалните права и в Парижката декларация от 2015 г.<sup>(2)</sup> беше отбелязано, че неравенствата продължават да нарастват в повечето държави от ЕС. Промените в целия свят, които засягат работата, търсенето на умения и обществата, никога не са били толкова бързи; поради това ЕС би трябвало да насърчава държавите членки да адаптират образователните си системи към тази нова действителност. Постоянното оценяване на несъответствията между уменията и потребностите и резултатите на пазара на труда следва да е от помощ в това отношение. За да се изгради общество с наистина равни възможности, е необходимо учебните програми и преподавателските практики да станат по-гъвкави, новаторски и цялостни, като се направи обзор на много примери за добри практики, изтъкнати през последните години.

<sup>(1)</sup> Образованието е ключов елемент от неотдавнашните декларации на ЕС: Социален стълб на ЕС (април 2017 г.); Нова европейска програма за умения (юни 2016 г.); Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа (април 2017 г.); Декларация от Рим (март 2017 г.).

<sup>(2)</sup> На неофициалната си среща в Париж през март 2015 г. министрите на образованието приеха декларацията относно „Насърчаване на гражданството и общите ценности на свобода, толерантност и недискриминация в сферата на образованието“.

3.3. Въпреки това ЕИСК би желал да отбележи, че образованието е общо благо и следва да остане ключов инструмент в утвърждаването на обществения интерес чрез насочване на инвестициите с цел намаляване на публичните и частните разходи, дължащи се на липса на образование в много области като предотвратяване на насилието, подобряване на здравето чрез спорт и насърчаване на благосъстоянието, повишаването на осведомеността относно изменението на климата и гарантиране на социалния мир в рамките на все по-разнообразните общества. Във връзка с това целта на реформите в образованието не бива да се свежда само до предаване на умения, компетентности и знания, от които младите хора се нуждаят за утрешния ден, за да получат достъп до пазара на труда, но също и повишаването на възможностите на учащите се да отговорят на неотложните обществени проблеми, които оказват влияние върху ежедневието на европейските граждани.

3.4. Преходът от една образователна степен към друга и сътрудничеството между различните доставчици на образователни услуги във формална и неформална среда изискват особено внимание в планираната от Комисията стратегия. Въпреки че приветства поставянето на акцента върху изграждането на приобщаващи и свързани системи за висше образование и насърчаването на училищата да развият по-добри връзки и сътрудничество с висшето образование в областта на науките, технологиите, инженерството и математиката (НТИМ), Комитетът счита, че по-широката цел на образованието е в баланса и тясната връзка между НТИМ и социалните и хуманитарните науки. Поради това ЕИСК призовава за по-интердисциплинарен подход към образованието и обучението през целия живот, който да се базира на партньорства и гъвкави подходи, надхвърлящи рамките на едно образователно равнище и определена научна област. Подобен подход би допринесъл и за борбата с различните неравенства, като например неравенството между половете в областта на НТИМ и науката като цяло, тъй като би премахнал стереотипни виждания по въпросите какво е по-подходящо и/или обичайно, основани на пол, раса и други личностни характеристики.

3.5. Комитетът за пореден път<sup>(3)</sup> призовава Комисията да поеме инициативата при въвеждането на по-иновативни решения в областта на образованието и развитието на умения, както и при мониторинга и насърчаването на практики и иновативни подходи, които вече се използват в държавите членки. ЕИСК изразява твърдото си убеждение, че сега е моментът за истинска промяна на парадигмата по отношение на целите и функционирането на сектора на образованието и обучението и на разбирането за неговото място и роля в обществото, както и за признаване на факта, че образованието е фактор в производителността. Проактивността на равнище ЕС е ключов елемент в оформянето на по-добро образование за утрешния ден.

3.6. Както ЕИСК вече посочи в едно от предходните си становища, „от съществено значение е всички заинтересовани страни да са активизирани и да подкрепят създаването в обществото на „партньорства за обучение“, които включват училища, предприятия, градски управи, социални партньори, организации на гражданското общество, младежки НПО, хора, работещи с младежи [...] за промяна на парадигмата в образованието“<sup>(4)</sup>.

3.7. Още от най-ранните ученически години на младите хора трябва да се помага да развият набор от компетентности, свързани не само с техните знания, но и с уменията им, способността им да бъдат новатори и творци, да мислят критично, а също и с осъзнаването на общата европейска история. В този набор от компетентности би трябвало да се отдели значително място и на различните цифрови умения, опита в междуличностните отношения и работата в екип и способността да се признават различните култури. Това би трябвало да се постигне с подкрепата на учителите и младежките работници.

3.8. Първоначалното наименование на инициативите („инициатива за младежта“) изпращаше погрешно послание, тъй като изглеждаше насочено само към младите хора, докато системите за формално образование приемат все повече възрастни учащи се. Съжаление буди фактът, че в съобщението за висшето образование почти не се споменават „възрастните“, при положение че висшето образование може да играе ключова роля за ученето през целия живот на всяка възраст и да актуализира уменията, компетентностите и знанията на работещите и безработните.

3.9. От основно значение за подобряването и модернизиранието на образователните системи е да се гарантират достатъчни и справедливо разпределени финансови средства и да се координира управлението в рамките на висококачествен и ефективен социален диалог. Комисията не отчита в достатъчна степен това в своите работни документи и не поставя достатъчно силен акцент върху факта, че ресурсите в образованието следва да се съсредоточават не само върху ефективността, но и върху приобщаващия характер за отделните учащи с неравностоен социален произход, както и върху интеграцията на бежанците. Освен това почти не се отчита значението на провеждането на консултации и привличането за участие на различни заинтересовани страни, по-специално организациите на гражданското общество.

<sup>(3)</sup> ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 45.

<sup>(4)</sup> ОВ С 214, 8.7.2014 г., стр. 31.

#### 4. Конкретни бележки по новата стратегия на ЕС в областта на образованието

В отговор на двете инициативи на ЕС, както и на политиките на ЕС и държавите членки в по-общ план, тук ЕИСК ще се съсредоточи върху следните три хоризонтални приоритета за училищното и висшето образование.

4.1. Необходими са както основни съществени умения, така и социални и мултидисциплинарни умения, компетентности и знания.

4.1.1. ЕИСК подчертава, че е важно Комисията да гарантира, че държавите членки възприемат цялостно определение на нуждите на учащите се, т.е. включително професионални и социални умения, както и компетентност и мултидисциплинарни познания. Тези три аспекта следва да покриват не само необходимите за работа способности, но и да обхващат по-широката цел на личностното развитие на всички хора през целия им живот. Следователно подобренията в образованието, особено в системите за висше образование, също трябва да се съсредоточат върху това как по-добре да се насърчава активното гражданско участие, овластяването на младите хора, ученето през целия живот и знанията за начина, по който функционира ЕС и ползите от него. Важно е да се спомене, че образованието само по себе си не може да преодолее социално-икономическите различия, затова полезните взаимодействия с допълващи социални и трудови политики са предпоставка за намиране на по-устойчиво решение.

4.1.2. Особено внимание следва да се обърне на развитието на социалните умения, тъй като работодателите ги ценят все повече, а и те са полезни и извън работната среда. Поради това ЕИСК насърчава мерки като посочените в съобщението на Комисията: проекти за оценка на творческите заложби, способността за решаване на проблеми, сътрудничеството<sup>(5)</sup>, работата в екип и критичното мислене. На създателите на политики трябва да се окаже подходяща подкрепа и да се предостави обучение, за да разбират цялостното измерение на тези умения.

4.1.3. Въпреки че ЕИСК приветства подкрепата за сътрудничеството между университетите и деловия свят, то не бива да се ограничава само до бизнес сектора. Изграждането на партньорства между предприятията и образователните институции не бива да се обосновава единствено от критерия дали младите хора са „непосредствено пригодни за заетост“. Предприятията трябва да бъдат в състояние да оползотворяват пълноценно потенциала на хората чрез мобилизиране на подходящите умения и предоставяне на достъп до новите възможности, създадени от цифровата революция, на всички възрастови групи. Предприятията би трябвало също да помагат на младите хора да продължават да се обучават след навлизането им на пазара на труда: образованието е непрекъснат процес, който не може да удовлетвори всяка необходимост по време на ограничения брой години формално образование.

4.1.4. Въпреки това, както вече беше посочено от ЕИСК, е необходимо да се насърчава „интегрирането в училищата на системи за образование и професионално обучение, които комбинират преподаването в клас с опита на работното място, като се повиши осъзнаването на значението на тези инициативи от страна на образователните органи и предприятията“<sup>(6)</sup>. Предоставянето на възможност за придобиване на професионален опит от учениците и по-тесните връзки между училищата, промишлеността, университетите и изследванията са от решаващо значение за създаването на квалифицирана и устойчива заетост на младите хора.

4.1.5. Въпреки необходимостта от професионални умения, икономиката не може да диктува посоката на (висшето) образование. С други думи, инициативи като проследяване на дипломираните висшисти на системно равнище следва да гарантират, че програмите и учебните планове за висшето образование не се основават на инструментализирани учебни резултати, като заплати или равнища на заетост сред дипломираните висшисти. Някои държави членки вече разполагат със собствени системи за проследяване, така че потенциалната нова система на територията на ЕС би могла да ги обедини, като във всички случаи тя не бива да се използва, за да се оправдаят мерките за строги икономии в областта на учебните програми на хуманитарните и социалните науки.

4.2. Оказване на подкрепа на учителите с цел високо качество на преподаването и ученето през целия живот

4.2.1. В „ерата на цифровизираното образование“ използването на технологиите в образованието трябва да бъде от полза за процеса на обучение: например, усвояването на кодирането не е самоцел, но учащите трябва да разберат логиката на кодирането и да придобият набора от умения, необходими за използването на развиващите се технологични средства в учебната среда и в живота.

<sup>(5)</sup> Подобряването на качеството на преподаването и ученето в европейските висши учебни заведения, доклад на групата на високо равнище за модернизиране на висшето образование, Европейска комисия, юни 2013 г.

<sup>(6)</sup> ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 58.

4.2.2. Въпреки че ИКТ предлагат възможности в много сфери, те отварят вратата към реални опасности, като например киберпрестъпност, опасно и вредно съдържание, засилена комерсиализация на услугите, както и създаване на възможности за технологично наблюдение и злоупотреба с лични данни. Ето защо цифровата грамотност трябва да бъде укрепена, като по този начин на всяко лице се предостави подходящите инструменти за интегрирането му на бъдещия пазар на труда. ИКТ присъстват на всички равнища на промишлеността и услугите и поради това трябва да бъдат неразделна част от ученето през целия живот.

4.2.3. Подобренията в областта на цифровото образование би трябвало също да помогнат на младите хора да разграничават по-ясно информация от знания, да развият критично мислене и подходяща медийна грамотност и да могат например да разпознават фалшиви новини или да защитават неприкосновеността на личния си живот онлайн.

4.2.4. Въпреки че съобщението акцентира върху училищното и висшето образование, в него не се обръща достатъчно внимание на сътрудничеството и връзките между формалното, неформалното и самостоятелното учене и валидирането на резултатите от тях, както се подчертава в заключенията на Съвета от 2012 г. <sup>(7)</sup> относно „Партньорство и гъвкави начини за развитие на уменията през целия живот“. И до днес само половината от държавите — членки на ЕС, имат всеобхватна стратегия за учене през целия живот <sup>(8)</sup>. В това отношение технологиите също могат да бъдат полезни за диверсифицирането на подходите към образованието.

4.2.5. Години наред Комисията съсредоточаваше своята работа върху разработването на европейски мрежи и насърчаването на сътрудничеството за обмен на най-добри практики и обучение между равнопоставени партньори. Би било интересно обаче да се измери и степента, до която преподавателите действително подкрепят тези инструменти и механизми. Твърде вероятно е много учители и възпитатели да не са запознати с всички видове подкрепа, финансови ресурси и ресурси за обучение, които имат на разположение на равнището на ЕС. Подобряването на изграждането на капацитет и на условията на труд, включително на заплатите на учителите, би трябвало да е приоритет за държавите членки.

4.2.6. Съгласно препоръките на Комисията държавите членки трябва да улесняват ученето през целия живот на преподавателите и учителите и да повишават тяхната мобилност чрез програмата „Еразъм+“. Трябва да се отдели специално внимание на подобряване на основаните на участието аспекти на преподаването, тъй като това са доказали се като много добри педагогически практики, даващи възможност на учащите се да придобият знания и да развият някои хоризонтални умения като комуникационните умения. Това би представлявало забележителен преход от образование, съсредоточено върху учителя, към преподаване, ориентирано към учащия се, при което учителят по-скоро подпомага в ученето.

### 4.3. Обучение по предприемачество чрез социални проекти

4.3.1. Образованието трябва да повиши ключовите компетентности, умения и нагласи, които са необходими за успех в живота след завършване на формално образование, например работата в екип и управлението на проекти. Този нов набор от умения би допринесъл не само за повишаване на пригодността за заетост, а и би подобрил способността на бъдещите пълнолетни да създават свои собствени работни места — поотделно и колективно. Ученето чрез действия и ученето чрез придобиване на опит са алтернативни подходи към ученето, които могат да увеличат способността за запомняне на знанията и са по-полезни за развиването на практически умения в сравнение с експертни знания по определен въпрос.

4.3.2. ЕИСК подчертава, че е важно да се възприеме цялостен подход към предприемачеството, като се използва пълноценно новата рамка EntreComp <sup>(9)</sup>. Разработването на социални проекти във или извън училищата е идеална възможност да се придобият тези умения и необходимата нагласа, и допринася и за по-добри връзки с други условия на обучение. В това отношение ключово действие за държавите членки трябва да бъде подкрепата за инициативата Европейски корпус за солидарност за младите хора в училищата и висшето образование. Освен това нараства интересът към социалното предприемачество, което е един от начините за изпълнение на стремежите на младите хора за изпълнени с повече съдържание работни места.

<sup>(7)</sup> Работен документ на Комисията относно „Партньорство и гъвкави начини за развитие на уменията за учене през целия живот“, придружаващ съобщението на Комисията „Преосмисляне на образованието: инвестиране в умения за постигане на по-добри социално-икономически резултати“, ноември 2012 г.

<sup>(8)</sup> Работен документ на службите на Комисията, придружаващ [...] „Проект на съвместен доклад за 2015 г. на Съвета и на Комисията относно прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“) — Нови приоритети на европейското сътрудничество в областта на образованието и обучението“, август 2015 г.

<sup>(9)</sup> Европейската рамка за предприемаческа компетентност.  
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecomp-entrepreneurship-competence-framework>.



4.3.3. Предприемачеството е мощен двигател на икономическия растеж и създаването на работни места. Вниманието следва да бъде насочено най-вече към развитието на предприемачески умения. Както ЕИСК вече е отбелязвал, обучението по предприемачество в цяла Европа, като част от учебните програми и от обучението през целия живот, все още се нуждае от реален ангажимент от страна на взимашите решения. Амбициозността, творческите заложби и предприемачеството трябва да се оценяват по достойнство и да бъдат насърчавани, като не трябва да се бъркат със стопанска дейност или генериране на печалба. Творческите заложби се развиват посредством учене в рамките на формални и неформални системи. Преподавателите трябва да участват пълноценно, за да се гарантира, че посланието ще бъде правилно предадено. Учителите може да се противопоставят на тясно определение на предприемачеството, разбирано само като създаване на нови предприятия, но може да бъдат по-възприемчиви към широкото определяне на това понятие като основна компетентност за цял живот. За да влезе предприемаческият дух в класната стая, може да се използва моделът на „стълба на предприемачеството“ (entrepreneurial staircase), чрез който да се разработват дейности за обучение <sup>(10)</sup>.

4.3.4. Независимо дали ще се впуснат в стопанска дейност или ще създават социални предприятия, младите хора, изучавали предприемачество, развиват познания за бизнеса и основни умения и нагласи, включително креативност, инициатива, упорство, умения за работа в екип, разбиране на риска и чувство за отговорност. Именно тази предприемаческа нагласа помага на предприемачите да превръщат идеите си в действия и значително повишава пригодността за заетост. Необходимо е да се определи какви трябва да бъдат резултатите от обучението по предприемачество за всички обучители, за да се въведат в класната стая ефективни методологии за обучение по предприемачество. Поради тази причина държавите членки следва да насърчават предприемаческите умения още в рамките на основното образование, като въвеждат нови и творчески методи на преподаване и учене, а при преминаването от средно към висше образование е необходимо все повече да се акцентира върху възможностите за създаване на собствено предприятие като начин за професионална реализация. Реалният практически опит, придобит чрез обучение, основано на решаването на проблеми и връзки с предприятията, би трябвало да бъде включен във всички дисциплини на всички образователни равнища.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> ОВ С 48, 15.2.2011, стр. 45.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1380/2013 относно общата политика в областта на рибарството“**

[COM(2017) 0424 final — 2017/0190(COD)]

(2018/C 081/23)

Докладчик: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Консултация                   | Съвет, 14.9.2017 г.<br>Европейски парламент, 11.9.2017 г.              |
| Правно основание              | член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Решение на Бюрото на Комитета | 19.9.2017 г.   |
| Компетентна секция            | „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“                 |
| Приемане от секцията          | 3.10.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия    | 18.10.2017 г.  |
| Пленарна сесия №              | 529  |
| Резултат от гласуването       | 179/2/2<br>(„за“/„против“/„въздържал се“)                              |

## 1. Позиция на ЕИСК

1.1. В съответствие с предходното си становище относно „Задължението за разтоварване на сушата“<sup>(1)</sup>, в което настояваше за гъвкави мерки, необходими за улесняване на постепенното въвеждане на задължението за разтоварване на сушата, ЕИСК подкрепя предложението за удължаване с още три години на правомощията на Комисията да приема делегирани актове за установяване на планове за премахване на изхвърлянето на улов.

1.2. Съществуват обаче опасения, че предложените три години няма да бъдат достатъчни за приемането на всички регионални многогодишни планове и че в края на 2020 г. ще се окажем в ситуация, подобна на настоящата. ЕИСК би искал по-голям срок на удължаването на правомощията.

## 2. Бележки

2.1. Постепенното въвеждане на задължението за разтоварване на сушата (първите делегирани регламенти на Комисията за установяване на планове за премахване на изхвърлянето на улов влязоха в сила на 1 януари 2015 г.) беше съпътствано от серия от проблеми.

2.1.1. Несъмнено най-сериозният проблем беше и все по-често ще бъде свързан с блокиращите видове („choke species“), т. е. видовете, за които операторът има малка или никакви квота, но които попадат в мрежите или другите риболовни съоръжения. Механизмите за гъвкавост, предвидени в регламента, са напълно недостатъчни за справяне с тази реалност. Когато през 2019 г. влезе изцяло в сила задължението за разтоварване на сушата, много риболовни съдове, които, въпреки че не са използвали квотата си за целеви видове, ще трябва да останат закотвени на пристанището, без да могат да излязат на риболов, защото са изчерпали малката си квота за прилова.

2.1.2. Друг нерешен въпрос е привездането в съответствие на риболовните пристанища и борсите за продажба на видове, които традиционно се изхвърлят и които сега трябва да бъдат разтоварвани на сушата. Ограничаването на продажбата на маломерна риба за промишлени нужди също създава допълнителни проблеми, тъй като в много пристанища на ЕС не съществуват инфраструктура нито предприятия, които да се занимават с пласирането на този вид суровина.

<sup>(1)</sup> ОВ С 311, 12.9.2014 г., стр. 68.

2.1.3. На последно място, нараства необходимостта от пространство за съхраняване на борда и, по-специално, се увеличава натовареността на персонала, който трябва да сортира повече видове и размери, като в резултат на това се увеличават стресът и рисковете.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейска рамка за оперативна съвместимост — стратегия за прилагане“**

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Докладчик: **Brian CURTIS**

|   |   |
|---|---|
| Консултация   | Европейска комисия, 31.5.2017 г.                                |
| Правно основание  | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз     |
| Компетентна секция  | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията                                      | 2.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия                                | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №  | 529   |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 180/2/0   |

## 1. Заключение и препоръки

### Заключения

1.1. Цифровата икономика и по-специално рамката от свързани с нея и подпомагащи я обществени услуги е жизненоважна за гладкото и ефективно функциониране на гражданското общество в ЕС. Комитетът приветства непрестанния напредък и подкрепата от страна на Европейската комисия за по-нататъшното развитие на Европейската рамка за оперативна съвместимост (ЕРОС).

1.2. В съобщението се посочва постигнатият допълнителен напредък по отношение на консултативната и сближаваща роля на ГД „Информатика“ при насърчаване на държавите членки и техните публични администрации на всички равнища да изграждат безпроблемна взаимосвързана мрежа.

1.3. Въпреки това Комитетът отбелязва, че капацитетът за оперативна съвместимост варира значително както между държавите членки, така и в рамките на една държава. Понастоящем е постигнат консенсус, че не е възможно въвеждане на правна уредба или задължителни процедури за управление, което означава по-голяма отговорност на държавите членки за доброволно ангажиране по всякакъв възможен начин с духа и същината на ЕРОС и програмите за нейното изпълнение. Сигурността и неприкосновеността на личния живот продължават да са един от дванадесетте принципа на ЕРОС и ЕИСК отбелязва като положителен аспект факта, че тези принципи са разработени детайлно и са предмет на две ясни препоръки в Плана за действие за оперативна съвместимост. По своето естество ЕРОС предлага широка рамка, в която държавите членки могат да упражняват правото си на субсидиарност, но безспорно е налице широко разпространено обществено безпокойство относно собствеността върху личните данни, тяхното използване и сигурност, като в цяла Европа се споделят едни и същи опасения. Тези проблеми са свързани с основните права, залегнали в Договорите на ЕС.

### Препоръки

1.4. ЕИСК би приветствал пълна ангажираност от страна на държавите членки и институциите на Европейския съюз за прилагане на ЕРОС.

1.5. Въпреки че киберсигурността не попада в обхвата на това съобщение, е ясно, че са необходими гаранции в рамките на други законодателни инструменти на ЕС, че по-голяма оперативна съвместимост и публичен достъп не означават по-голяма уязвимост пред все по-силната заплаха от компютърни атаки.

1.6. Друга обща тревога е как да бъдат подкрепени онези, които по най-различни причини не са способни да взаимодействат с бързоразширяващия се и всеобхватния свят на цифровите услуги. ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да последват препоръките на ЕРОС във връзка с насочеността към ползвателите и по-специално тази препоръка, която се отнася за предоставянето на обществени услуги посредством различни канали както физически, така и цифрови.

1.7. ЕИСК изразява известни опасения, че в действията не се определят цели и изглежда, че изпълнението им е обект на споделена отговорност между държавите членки и Комисията. Разпределението на ресурсите би било по-лесно при наличието на по-ясни отговорности и посочване на приоритетите.

1.8. Необходима е по-голяма яснота за това как да се изпълни на практика изискването за съсредоточаване върху нуждите на бизнеса и гражданите (ориентирани към потребителите услуги).

1.9. Комитетът препоръчва проявите, насочени към гражданите и предприятията, и придружаващите ги процедури, включени в приложение II към приетото предложение на Комисията COM(2017) 256, да получат приоритет, когато става въпрос за измерване на равнището на прилагане на ЕРОС.

1.10. Комитетът отбелязва, че активната дейност на Обсерваторията за национални рамки за оперативна съвместимост (NIFO) предоставя солидна основа за бъдещи препоръки. Това би могло да бъде основата за създаването в рамките на две до три години на нормативен инструмент, чрез който нерешените въпроси да намерят отговор.

## 2. Въведение

2.1. Завършването на цифровия единен пазар е един от десетте политически приоритета на Европейската комисия и би могло да допринесе с по 415 милиарда евро годишно към икономиката на Европа, да създава работни места и да преобрази обществените услуги. Необходимостта публичните администрации да си сътрудничат чрез цифрови технологии е жизненоважен елемент от цифровия единен пазар. Общественият сектор осигурява над 25 % от общата заетост и представлява една пета от БВП на ЕС посредством обществените поръчки. Ръстът в обмена между учащи се, туризмът, миграцията, развитието на трансграничната стопанска дейност и пазаруването онлайн засилват необходимостта от оперативна съвместимост в множество области.

2.2. Европейската рамка за оперативна съвместимост (ЕРОС) бе приета за пръв път през 2010 г. В нея се предоставят конкретни насоки на публичните администрации относно начина, по който да бъдат създавани оперативни съвместими обществени услуги, като насоките са под формата на препоръки на базата на основни принципи за оперативна съвместимост и концептуални модели.

2.3. Програмата за решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA) (2010—2015 г.) и програмата ISA<sup>2</sup> (2016—2020 г.) — продължение на първата — са основните инструменти, чрез които от 2010 г. насам се прилага ЕРОС.

2.4. От 2010 г. насам европейските политики и инициативи, които оказват въздействие върху обществения сектор, са претърпели развитие, като изменената директива относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, регламентът за електронната идентификация и удостоверителните услуги (eIDAS)<sup>(1)</sup> и Планът за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г., или понастоящем са в процес на изготвяне, като инициативата за единен цифров портал и свободното движение на (нелични) данни през границите.

2.5. Информационните технологии са бързоразвиваща се сфера в области като свободно достъпните данни и изчисленията в облак.

2.6. Горепосочените аспекти, свързани с политиката и технологиите, заедно с необходимостта от преглед на ефективността на ЕРОС, доведоха до консултация със заинтересованите страни през 2016 г., в рамките на която бяха анализирани техните нужди и проблеми във връзка с оперативната съвместимост и прилагането на ЕРОС, бяха идентифицирани въздействия, които биха могли да възникнат вследствие на очакваните преразглеждания, и бяха събрани отзиви относно добавената стойност.

2.7. Резултатът е, че новата рамка поставя по-силен акцент върху практическото приложение на принципите и моделите за оперативна съвместимост и разяснява централното място на ЕРОС за свързването на националните рамки и рамките за конкретни области. Броят на препоръките се е увеличил от 25 на 47, така че актуализираните и нововъведените препоръки за оперативна съвместимост са по-конкретни с цел по-лесното им прилагане и поставят по-силен акцент върху отвореността и управлението на информацията, преносимостта на данните, управлението на оперативната съвместимост и предоставянето на интегрирани услуги.

---

<sup>(1)</sup> Чрез Регламент (ЕС) № 910/2014 (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 73) относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар се предлага предвидима правна среда, позволяваща сигурни и безпроблемни електронни взаимодействия между предприятия, граждани и публични органи.

### 3. Основно съдържание на съобщението на Комисията

3.1. В съобщението се прави обзор, преглед и анализ на напредъка до момента и на бъдещите приоритети. В приложение I към съобщението се посочват 22 действия в пет приоритетни области. Те са подкрепени в приложение II, където са изложени принципите на новата ЕРОС и подробно са формулирани 47-те препоръки. Целта е предоставяне на непрекъснати услуги и потоци от данни за европейските публични администрации чрез придържане към общата рамка на ЕРОС, която се основава на концептуалния модел на ЕРОС.

3.2. Внедряването на ефективни цифрови обществени услуги е жизненоважно, за да може хората да са свободни да работят и да се установяват, а предприятията — да ползват предимствата на безпрепятствената търговия и капиталови потоци във всички държави членки. Държавите членки модернизират своите публични администрации чрез въвеждане на широкомащабна цифровизация, но оперативната съвместимост е от съществено значение, за да се избегне рискът от създаване на изолирани цифрови среди и следователно електронни бариери пред четирите свободи.

3.3. В рамката се извежда тезата, че добрата оперативна съвместимост изисква действителните и потенциалните бариери да бъдат разгледани в рамките на правните въпроси, организационните аспекти, въпросите във връзка с данните/семантиката и техническите предизвикателства. Изпълнението и прегледът на програмите ISA и ISA<sup>2</sup> са допринесли много за идентифициране и справяне с тези аспекти, но все още остава много работа.

3.4. Според най-новите налични данни степента на привеждане на националните рамки за оперативна съвместимост в съответствие с ЕРОС е оценена на 76 %, но към 2016 г. прилагането на националните рамки за оперативна съвместимост в конкретни национални проекти е било 56 %<sup>(2)</sup>, което показва, че все още има затруднения при практическото прилагане на сегашните препоръки. Следователно е ясно, че са необходими допълнителни конкретни насоки, които са разгледани в приложение II.

3.5. Дванадесетте принципа остават на практика непроменени спрямо предходната ЕРОС, но отразяват последните промени в политиката и техническата сфера. Те са групирани в следните четири категории:

#### **Принцип, определящ контекста за действията на ЕС по оперативната съвместимост**

1: субсидиарност и пропорционалност

#### **Основни принципи за оперативна съвместимост**

2: отвореност

3: прозрачност

4: пригодност за повторно използване

5: технологична неутралност и преносимост на данните

#### **Принципи, отразяващи общите нужди и очаквания на ползвателите**

6: насоченост към ползвателите

7: приобщаване и достъпност

8: сигурност и неприкосновеност на личния живот

9: многоезичие

#### **Принципи, осигуряващи основа за сътрудничество между публичните администрации**

10: административно опростяване

11: съхраняване на информацията

12: оценка на ефективността и ефикасността

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report\\_2016\\_rev9\\_single\\_pages.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf)

3.6. В съобщението се отправя призив към публичните администрации да подобряват управлението на своите дейности за оперативна съвместимост на национално равнище, да използват общи оперативни модели за разработване на по-добри цифрови обществени услуги и за включване на потребностите на гражданите и предприятията от други държави — членки на ЕС, да управляват притежаваните от тях данни в общи семантични и синтактични формати с цел по-лесно публикуване в портали, обединяване, споделяне и повторно използване на тези данни.

3.7. В съобщението се представя консолидиран концептуален модел на ЕРОС, основан на синтеза между модел на оперативна съвместимост и модел на интегрирани обществени услуги. Той се прилага спрямо всички цифрови обществени услуги със специален акцент върху аспектите, свързани с управлението. Тълкуването както на принципите, така и на моделите е илюстрирано посредством 47 конкретни препоръки. В придружаващия план за действие за оперативна съвместимост се предоставят допълнителни конкретни предложения за прилагането. Те придават яснота на концептуалния модел и в тях се разглеждат конкретни оперативни въпроси, повдигнати в рамките на проведената през 2016 г. консултация.

3.8. Общият проблем с наследените системи например, които са проектирани да решават местни и специфични за дадена област проблеми, е довел до възникването на разпокъсани „островни“ ИКТ решения. Една от препоръките за решаването му е „Използвайте отворени спецификации, ако има такива, за да гарантирате техническата оперативна съвместимост при въвеждането на европейски обществени услуги“ (препоръка 33). Това е подкрепено в плана за действие посредством разработването на седем области на действие (12 — 18), в които са предложени конкретни мерки.

#### 4. Общи бележки

4.1. Комитетът приветства по-нататъшното развитие на ЕРОС и отбелязва, че най-вероятно през октомври 2017 г. по време на естонското председателство ще бъде приета декларация на министрите относно електронното управление, в която наред с другото ще бъде поет ангажимент за прилагане на ЕРОС. ЕИСК признава важноста на цифровата икономика за гражданското общество в ЕС и посредством становищата си през последните няколко години е предлагал конструктивната си гледна точка във връзка с Програмата в областта на цифровите технологии и нейния наследник цифровия единен пазар<sup>(3)</sup>.

4.2. През последното десетилетие плановете за действие за електронно управление<sup>(4)</sup> бяха ефективен политически инструмент за постигане на модернизация на публичните администрации в ЕС. Те подпомогнаха координацията и сътрудничеството между държавите членки и Комисията и доведоха до съвместни действия в областта на електронното управление, от които ЕРОС е жизненоважна част.

4.3. Стратегията за прилагане на новата Европейска рамка за оперативна съвместимост отразява много от препоръките в предходни становища на Комитета и подчертава растящата нужда от неотложни и съгласувани действия от страна на публичните администрации на цялата територия на ЕС. Резервите, които държавите членки имаха в миналото относно ЕРОС, сега са отпаднали до голяма степен и въпреки че са необходими още действия, основните трудности при прилагането са свързани с ресурсите и проблемите с наследените системи, а не с принципни въпроси.

4.4. В предишното си становище относно „Оперативната съвместимост като средство за модернизиране на обществения сектор“<sup>(5)</sup> отбелязахме, че гражданите все по-ясно осъзнават факта и са все по-обезпокоени, че публичните администрации събират и използват лични данни или че се събират данни в по-общ план. Те също така са наясно, че повишената оперативна съвместимост влияе върху възможностите за споделяне и използване на данните. Понастоящем информираността им по тези въпроси е дори още по-голяма и затова е окуражаващо, че въпросите за сигурността и неприкосновеността на личния живот са взети под внимание и са отправени препоръки (46 и 47) за предприемане на приоритетни действия в тази област.

4.5. В бързоразвиваща се сфера като ИКТ често техническите и пазарните постижения изпреварват политическата гледна точка, правните и регулаторни правомощия и капацитета за контрол. В тази връзка Комитетът изразява пълно съгласие с подхода на редовен преглед и внасяне на корекции, представен от Комисията в това предложение. В това отношение NIFO предоставя жизненоважни услуги на участващите заинтересовани страни. Чрез NIFO концептуалните и правните рамки се допълват с много практически и технически подробности. Наскоро актуализираните 32 информационни фиша онлайн например консолидират най-новите данни относно националния статус на оперативната съвместимост на участващите държави<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> ОВ С 12, 15.1.2015 г., стр. 99; ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 92; ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 99; ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 36.

<sup>(4)</sup> i2010 г. План за действие за електронно управление през периода 2006 — 2010 г. и План за действие за електронно управление през периода 2011 — 2015 г.

<sup>(5)</sup> ОВ С 12, 15.1.2015 г., стр. 99.

<sup>(6)</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/nifo-factsheets](https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets)

## 5. Конкретни бележки

5.1. Концептуалният модел на ЕРОС за обществени услуги обхваща проектирането, планирането, разработването, предоставянето и поддръжката на интегрирани обществени услуги на всички управленски равнища — от местно до европейско. Изложените в него принципи направляват процеса на вземане на решения относно въвеждането на оперативна съвместими европейски обществени услуги посредством практически инструменти под формата на набор от практически елементи, съдържащи се в плана за действие за оперативна съвместимост. Въпреки това в 22-те действия не се определят цели и изглежда, че изпълнението им е обект на споделена отговорност между държавите членки и Комисията. Това няма да доведе до решителни действия, а е необходима и по-голяма яснота. Освен това известно указание за приоритетите може да е от полза при определяне на начина, по който да се изразходват ресурсите, особено поради вероятността те да са ограничени.

5.2. В съобщението и придружаващите го документи се подчертава изискването за насочени към отделния ползвател услуги, но би било полезно да се даде по-голяма яснота как това би могло да се постигне. Предлага се в програмата ISA<sup>2</sup> да се включат действия, които ще доразвият този въпрос, а именно чрез разработване на рамка и насоки за практическото приложение на принципа „насоченост към ползвателите“.

5.3. ЕРОС съдържа определение за обществените услуги, които попадат в нейния обхват. Това са почти всички видове трансгранични обществени услуги, което може да затрудни NIFO при точното оценяване и наблюдение на прилагането на ЕРОС. Комитетът препоръчва събитията, свързани с гражданите и предприятията, и придружаващите ги процедури, включени в приложение II към приетото предложение на Комисията COM(2017) 256, да получат приоритет, когато става въпрос за измерване на равнището на прилагане на ЕРОС.

5.4. Принципът на субсидиарност до момента се прилага относително успешно в тази област. Настоящото съобщение бележи по-нататъшна стъпка в насърчаването на оперативната съвместимост, но са необходими още действия. Комитетът предлага активната работа на NIFO да послужи като здрава основа за бъдещи препоръки, а след две до три години и за евентуален нормативен акт, който би могъл да разреши оставащите проблеми.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза“ (преработен текст)**

[COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Докладчик: **Vitas MAČIULIS**

|   |   |
|---|---|
| Консултация   | Европейски парламент, 15.6.2017 г.<br>Съвет на Европейския съюз, 20.6.2017 г. |
| Правно основание  | член 91 от ДФЕС   |
| Компетентна секция  | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“               |
| Приемане от секцията                                      | 2.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия                                | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №  | 529   |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 183/1/1   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК решително подкрепя предложението на Европейската комисия от 31 май 2017 г. относно оперативната съвместимост на електронните системи за пътно таксуване, което има за цел да подобри разпоредбите в директивата на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. Практическата употреба на тези разпоредби през последните години показва, че много от тях не отговарят на съвременните изисквания.

1.2. Електронни системи за пътно таксуване вече са въведени в 20 държави членки на национално, регионално или местно равнище. Слабата оперативна съвместимост на системите на международно равнище обаче води до значителна загуба на приходи за държавите членки, както и до допълнителни разходи за преките ползватели на пътищата. ЕИСК насърчава държавите членки да се стремят към активно трансгранично сътрудничество при разработването на усъвършенствани механизми за пътно таксуване. Липсата на сътрудничество означава, че държавите членки по никакъв начин не могат да установят конкретните нарушители, ако техните превозни средства са регистрирани в чужбина.

1.3. ЕИСК изразява силна увереност, че следва да бъдат положени всички възможни усилия за въвеждане на единна електронна система за пътно таксуване в целия ЕС въз основа на съвременни технологии. ЕИСК подкрепя въвеждането на една опростена и гъвкава система на ниска цена, която бързо може да бъде разширявана, за да обхваща широк кръг от ползватели и пътни мрежи. Такава система би създала благоприятна основа за въвеждане на пътни такси без дискриминация според разпоредбите на законодателството относно евровинетката.

1.4. Не е необходимо бордовата апаратура (БА), която е ключов компонент на електронната система за пътно таксуване, да бъде едно физическо устройство. Възможно е да се използват множество физически или дистанционно свързани устройства, включително смартфони и таблети, които заедно изпълняват функциите на бордова апаратура. ЕИСК препоръчва да се насърчи разработването на специални ИТ приложения за тези цели, което би довело до значително намаляване на разходите за ползвателите на пътищата.

1.5. Някои държави членки вече използват различни технологии за събиране на пътни такси и за тях преминаването към единна система би било много скъпо. Поради това ЕИСК отправя препоръка към Европейската комисия да потърси гъвкави финансови, технически и правни инструменти, за да насърчи държавите членки да се стремят да интегрират различните съществуващи решения в една оперативна съвместима система. Включването на списък на технологиите, използвани в системи с бордова апаратура, в приложение към директивата също би улеснило намирането на по-бърз отговор на технологичното развитие и би помогнало за постигането на уеднаквяване.

1.6. ЕИСК подкрепя инициативата на Европейската комисия за въвеждане на един единствен договор с доставчика на европейската услуга за електронно пътно таксуване (ЕУЕПТ) за всички ползватели в ЕС. Това ще помогне за прилагането на по-прозрачни и лесни за ползване практики.

1.7. Това ще даде възможност за по-лесен и по-ефективен начин за събиране на неплатените такси за използване на пътищата от непочтени и некоректни ползватели на пътя независимо от тяхната държава на регистрацията. ЕИСК препоръчва Комисията да обмисли разширяването на обхвата на договорите, уреждащи използването на системата EUCARIS (Европейската информационна система за превозни средства и свидетелства за управление). Тази система вече осигурява инфраструктура и софтуер за държавите, което им позволява да обменят информация относно регистрацията на автомобили и свидетелствата за управление, като по този начин се подпомага борбата срещу кражбите на автомобили и измамите при регистрацията на превозни средства.

1.8. От решаващо значение са и социалните аспекти на предложението на Европейската комисия. В целия ЕС в сектора на автомобилния превоз на товари преобладават малките, средните и микропредприятията. Електронното събиране на пътни такси за частни автомобили е много чувствителен въпрос. В този случай решенията следва да бъдат внимателно балансирани.

## 2. Контекст и преглед на съществуващите схеми за пътно таксуване

2.1. През 2012 г. такси за ползване на пътищата са налагани на тежкотоварни превозни средства в 20 държави членки и на частни автомобили в 12 държави. Мрежата от пътища, за които се събира такса, беше с дължина от приблизително 72 000 км, като 60 % от нея бяха оборудвани с електронни системи за събиране на пътни такси, които са въведени на национално или местно равнище от началото на 90-те години на миналия век и за които са абонирани над 20 милиона ползватели на пътища. Специализираните съобщителни системи с малък обхват на действие (DSRC) са най-честото решение по отношение на електронното събиране на пътни такси. През последните 10 години са възприети и нови технологии, включително спътникови. В резултат на това в Европейския съюз едновременно съществуват редица различни и в повечето случаи оперативно несъвместими технологии.

2.2. Директива 2004/52/ЕО беше приета с цел преодоляване на това фрагментиране на пазара посредством създаването на европейска услуга за електронно пътно таксуване (ЕУЕПТ). Съгласно тази директива ЕУЕПТ трябваше да е на разположение на тежкотоварните превозни средства най-късно от октомври 2012 г. и да се предлага за всички видове превозни средства от октомври 2014 г.

2.3. С цел да се гарантира, че различните системи за таксуване са технологично съвместими и следователно могат да бъдат свързани с тази единна услуга за таксуване, в директивата се посочват три технологии, които може да се използват за електронно събиране на такси: микровълнови DSRC, спътникови (GNSS) и мобилни комуникации (GSM).

2.4. Понастоящем разпоредбите на Директива 2004/52/ЕО все още не са приложени изцяло на европейския пазар за пътно таксуване. Схемите за пътно таксуване не са еднородни — всяка държава членка и структура, която събира пътни такси, имат свой собствен законодателен контекст, цели за създаване на схема, местен контекст и условия на пътното движение.

2.5. В препоръките, които е отправял в многобройни предходни становища<sup>(1)</sup>, ЕИСК подчерта важността на общите стандарти и трансграничната оперативна съвместимост като начин за гарантиране на ефикасността на трансграничния транспорт и развитието на ефективни ЕУЕПТ.

2.6. Основните схеми за таксуване в ЕС са:

2.6.1. Схеми за таксуване въз основа на изминатото разстояние: таксата се изчислява въз основа на изминатото от превозното средство разстояние и след това се коригира спрямо други параметри, характеризиращи превозното средство (общо тегло, брой на осите, клас емисии и др.). Това е най-често срещаната схема в ЕС и при нея се използват различни технически средства за пропорционално таксуване на превозни средства въз основа на реалното използване на пътната инфраструктура.

2.6.2. Схеми за таксуване за определен срок или схеми за винетно таксуване: таксата се изчислява въз основа на даден период от време и отново се коригира спрямо посочените по-горе характеристики на превозното средство. Подобни схеми са свързани с купуването на винетка, даваща разрешение за използване на дадена пътна мрежа за конкретен срок (един ден, един месец или цяла година). Таксата, която се заплаща, не зависи от действителното използване на пътната инфраструктура.

<sup>(1)</sup> ОВ С 32, 5.2.2004 г., стр. 36.  
ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 85.  
ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 14.  
ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 55.  
ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 85.

2.6.3. Схеми за таксуване въз основа на достъп: таксата се прилага основно за градски райони и за специфична инфраструктура, където на ползвателя се налага такса за шофиране в съответната зона. Подобни схеми дават възможност за намаляване на движението и замърсяването в особено чувствителни части на града или в други силно застроени градски райони.

2.7. В ЕС се използват две основни технологии за операции по електронно пътно таксуване в схемите въз основа на изминато разстояние: позициониране чрез глобална навигационна спътникова система (GNSS) и специализирани съобщителни системи с малък обхват на действие (DSRC), които представляват микровълнова технология, работеща на честота 5,8 GHz, приета от Европейския комитет за стандартизация (CEN):

2.7.1. При технологията GNSS се използват данните за местоположението на превозното средство, получени от мрежа от спътници, и се измерва пропътуваното разстояние с цел да се определи таксата. Бордовата апаратура (БА) определя неговото местоположение и събира и обработва необходимата информация без помощта на апаратура, разположена на пътя. Това е най-удобната система, но и най-скъпата.

2.7.2. Технологията въз основа на специализирани съобщителни системи с малък обхват на действие (DSRC) се основава на двупосочна радио комуникация между фиксирана апаратура, разположена на пътя, и мобилно устройство (БА), инсталирано в превозното средство. Посредством подобна комуникация ползвателите на пътя (и техните превозни средства) се идентифицират от разположената на пътя инфраструктура с цел да се задейства плащането.

2.8. При схемите за таксуване въз основа на достъп се използва система за автоматично разпознаване на регистрационната табела. При тази технология се използват видео камери за четене на регистрационните табели на превозните средства. При нея не се изисква бордова апаратура и се използва не толкова скъпа апаратура, разположена на пътя.

2.9. В таблиците по-долу е направен преглед на различните системи за пътно таксуване, които се използват в различните държави — членки на ЕС:

2.9.1. Системи за таксуване на тежкотоварни превозни средства въз основа на изминато разстояние:

| Схеми за пътно таксуване   | Използвани технологии   | Държава   |
|----------------------------|---|---|
| Свободно движение          | GNSS с автоматично разпознаване на регистрационната табела и/или DSRC | Унгария, Словакия, Белгия   |
| Свободно движение          | GNSS с инфрачервена технология и/или DSRC                             | Германия  |
| Свободно движение          | DSRC  | Австрия, Обединено кралство (Дартфорд Кросинг), Полша, Португалия, Чешка република          |
| Свободно движение          | Автоматично разпознаване на регистрационната табела                   | Обединено кралство (Дартфорд Кросинг)   |
| Свободно движение          | Автоматично разпознаване на регистрационната табела и БА за DSRC      | Португалия (A22, ..., A25)  |
| Мрежа с места за таксуване | DSRC  | Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Обединено кралство, Полша, Португалия, Франция, Хърватия |

2.9.2. Системи за таксуване на лекотоварни превозни средства въз основа на изминато разстояние:

| Схеми за пътно таксуване | Използвани технологии                                    | Държава    |
|--------------------------|--|------------|
| Свободно движение        | DSRC/автоматично разпознаване на регистрационната табела | Португалия |

| Схеми за пътно таксуване     | Използвани технологии                                    | Държава  |
|------------------------------|--|--|
| Отделни участъци с таксуване | DSRC/автоматично разпознаване на регистрационната табела | Австрия (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner и S16 Arlberg)           |
| Мрежа с места за таксуване   | DSCR   | Гърция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Полша, Португалия, Франция, Хърватия |

2.9.3. Системи за таксуване на тежкотоварни превозни средства за определен срок:

| Схеми за пътно таксуване | Използвани технологии  | Държава                                |
|--------------------------|------------------------|--|
| Винетка                  | Електронна евровинетка | Дания, Люксембург, Нидерландия, Швеция |
| Винетка                  | Електронна винетка     | Латвия, Обединено кралство             |
| Винетка                  | Стикер                 | България, Литва, Румъния               |

2.9.4. Системи за таксуване на лекотоварни превозни средства за определен срок:

| Схеми за пътно таксуване                               | Използвани технологии  | Държава  |
|--|--|--|
| Винетка  | Стикер   | Австрия, България, Румъния (хартиена винетка), Словакия, Словения, Унгария (електронна винетка), Чешка република |
| Пътна такса с физическа ба-риера или свободно движение | DSRC, автоматично разпознаване на регистрационната табела — различно за различните схеми | Обединено кралство   |

2.9.5. Системи за пътно таксуване въз основа на достъп за всички превозни средства <sup>(2)</sup>:

| Схеми за пътно таксуване       | Използвани технологии                               | Държава   |
|--------------------------------|---|---|
| Такса за достъп (такса кордон) | Автоматично разпознаване на регистрационната табела | Швеция (Стокхолм)   |
| Такса за достъп (винетка)      | Автоматично разпознаване на регистрационната табела | Обединено кралство (такса за задръстване в Лондон), Милано (такса за район В) |

### 3. Посочване на основните проблеми

3.1. В съобщението си от август 2012 г. относно въвеждане на европейската услуга за електронно пътно таксуване (COM (2012) 474 final) Европейската комисия ясно посочва, че „неуспешното въвеждане на ЕУЕПТ и то в предвидения срок не е по технически причини“, а че по-скоро „се възпрепятства от липсата на сътрудничество между различните групи заинтересовани страни“ и от ограничените усилия на държавите членки. В своя доклад от април 2013 г. относно стратегия за въвеждане на услуга за електронно пътно таксуване и на система за винетни такси за леките частни превозни средства в Европа (A7-0142/2013) Европейският парламент възприе същата позиция и изрази „съгласието си с Комисията, че технологията за оперативни съвместими системи вече съществува“.

<sup>(2)</sup> Проучване относно „Актуално състояние на електронните системи за пътно таксуване“, MOVE/D3/2014-259.

3.2. При повечето от системите за пътно таксуване от ползвателите на пътищата се изисква да инсталират бордова апаратура в своите превозни средства. Въпреки че някои системи предлагат трансгранична оперативна съвместимост, повечето нямат тази функционална характеристика. Това води до разходи и финансови тежести за ползвателите на пътищата, които трябва да оборудват превозните си средства с множество бордови апаратури, за да могат да се движат безпрепятствено в различни държави. Разходите понастоящем се изчисляват на 334 милиона евро годишно, като се очаква те да намалее до малко под 300 милиона евро годишно до 2025 г.

3.3. Постигната е известна трансгранична оперативна съвместимост, но в Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Обединеното кралство, Полша, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешката република за плащане на пътните такси все още могат да се използват само националните бордови апаратури. Една от целите на законодателството в областта на ЕУЕПТ беше да се даде възможност за вграждане на бордови апаратури в други устройства в превозните средства, особено дигитални тахографи. Вграждането в тахографите не се оказва обещаващо.

3.4. Липсата на трансгранична оперативна съвместимост предполага и разходи за публичните органи, които трябва да набавят и обслужват дублиращи се бордови апаратури, които функционират на национално ниво, но не могат да бъдат използвани в чужбина. Само при една национална система, която установява местоположението на превозните средства чрез спътникова система за позициониране, еднократните разходи за набавяне на бордови апаратури възлизат на 120 милиона евро, а обслужването им — на 14,5 милиона евро годишно <sup>(3)</sup>.

3.5. Все още няма мащабни ЕУЕПТ и е постигнат съвсем слаб напредък по отношение на оперативната съвместимост. Доставчиците са изправени пред значителни бариери за навлизане на пазара, като например дискриминационно третиране от страна на публичните органи, дълги и променящи се процедури за получаване на одобрение и технически особености на местните системи, които не отговарят на установените стандарти. Подписани са едва няколко ограничени споразумения с участието на повече от една държава членка. Основните причини са:

3.5.1. На някои национални пазари съществуващият оператор на система за събиране на пътни такси заема привилегировано място. Това води до пречки в прилагането на хармонизирани практики без дискриминация за събиране на пътни такси в ЕС.

3.5.2. Законодателството в областта на ЕУЕПТ налага бариери: по-специално съществува изискване доставчиците на ЕУЕПТ да имат готовност да предлагат услугите си в целия Европейски съюз в рамките на 24 месеца;

3.5.3. В националните схеми за пътно таксуване трите технологии, позволени от законодателството в областта на ЕУЕПТ, се прилагат по съвсем различен начин, което затруднява и оскъпява постигането на трансграничната оперативна съвместимост.

3.6. В законодателството в областта на ЕУЕПТ липсват ефективни разпоредби за събирането на такси за превозни средства, регистрирани в друга държава — членка на ЕС. На някои места международното движение представлява значителен дял от общите приходи от системата за пътно таксуване, следователно ограничаването на неплащането на пътна такса от чуждестранните ползватели е сериозно предизвикателство. Държава членка, която с помощта на автоматични устройства за събиране на такси установи нарушение на пътното таксуване, не може да идентифицира нарушителя въз основа на регистрационната табела на превозното средство, когато то е регистрирано в чужбина. На равнището на ЕС няма правно основание за обмен на данни за регистрацията на превозните средства между държавите членки за целите на събирането на пътни такси. В резултат на това пропуснатите приходи на националните, регионалните и местните схеми за пътно таксуване възлизат на около 300 милиона евро годишно <sup>(4)</sup>.

3.7. Съществува огромна необходимост от насърчаване на обмена на информация относно неплащането на пътни такси на равнището на ЕС и от предоставяне на повече правомощия на различните органи за събиране на пътни такси с цел установяване на нарушителите и стартиране на процедура по събиране на таксите. По отношение на събирането на таксите държавите членки имат отговорност да докажат, че ползвателите на пътищата се третират еднакво, както и да гарантират, че санкциите се прилагат надлежно.

3.8. Смята се за прекомерно задължителното условие всички доставчици на ЕУЕПТ да покриват всички видове превозни средства и всяка област на пътно таксуване в Европа. Би било по-ефикасно, ако доставчиците на ЕУЕПТ са свободни да отговарят на изискванията на клиентите си, вместо да бъдат принудени да им налагат комплексна, но скъпа услуга.

<sup>(3)</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза (преработен текст) COM(2017) 0280 final.

<sup>(4)</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза (преработен текст) COM(2017) 0280 final.

3.9. Промените в директивата относно оперативната съвместимост и в решението относно ЕУЕПТ, които Комисията предлага, ще доведат до икономии за ползвателите на пътищата в размер на 370 милиона евро (нетна настояща стойност — ННС, за периода 2016—2025 г.). Повечето от тези промени ще бъдат в полза на сектора на тежкотоварните превозни средства, който се състои основно от МСП. Фирмите, стопанисващи пътни мрежи, ще реализират икономии, поради това, че не се налага снабдяването с дублиращи се бордови апаратури (48 милиона евро ННС) и ще получат допълнителни приходи от пътни такси благодарение на по-добри правила относно трансграничното събиране на такси (150 милиона евро на година). Доставчиците на ЕУЕПТ ще усетят намаляване на регулаторните тежести, свързани с навлизане на националните пазари (10 милиона евро като ННС при очаквана група от 12 доставчици на ЕУЕПТ). Освен това ще се разшири техният пазар с допълнителни приходи от 700 милиона евро годишно<sup>(5)</sup>.

#### 4. Основни елементи на предложението на Комисията относно преработването на Директива 2004/52/ЕО

4.1. Подходящото трансгранично събиране на такси би било въведено, както следва:

4.1.1. Трябва да бъде въведен опростен автоматичен механизъм за обмен на информация между държавите членки. Ще бъдат приложени нови механизми и правни споразумения за справяне с проблема с укриването на данъци при трансгранично прилагане на таксите за изминат участък. Тази информация ще позволи на държавите членки да предприемат последващи действия относно случаите на неплащане на пътни такси от шофьори с чуждестранна регистрация.

4.1.2. Системата ще включва всички видове превозни средства и всички видове електронни системи за пътно таксуване, включително таксуване чрез видео камери.

4.2. Основните предложения по отношение на използваните технологии и третирането на лекотоварните превозни средства са следните:

4.2.1. Списъкът на технологиите е преместен в приложението към директивата. Това ще даде възможност за по-бърз и ефективен отговор на технологичния напредък.

4.2.2. Този списък на технологиите ще остане непроменен и ще може да се изменя в бъдеще само след задълбочено проучване, работа по стандартизация и др.

4.2.3. Комисията предлага разделяне на ЕУЕПТ за тежкотоварни превозни средства и лекотоварни превозни средства, като едната услуга да може да се предоставя независимо от другата.

4.2.4. Едно изключение ще позволява на доставчиците на ЕУЕПТ да предоставят на клиентите бордови апаратури за DSRC.

4.3. Определението за ЕУЕПТ ще бъде уеднаквено, като се предлагат някои пояснения:

4.3.1. Прави се пояснение, че ЕУЕПТ трябва да се предоставят от доставчици на ЕУЕПТ, а не от структурите, които събират пътните такси. На доставчиците на ЕУЕПТ ще бъде гарантиран равен достъп до пазара при равни условия с доставчиците на национални системи за пътно таксуване. Това ще увеличи за клиентите възможностите за избор на доставчици на услуги за таксуване. Държавите членки няма да бъдат задължени да осигурят разпространението на ЕУЕПТ до определен срок.

4.3.2. Не е необходимо бордовата апаратура (БА) да бъде едно физическо устройство, а може да се състои от няколко устройства, свързани физически или дистанционно, включително оборудване, което вече е инсталирано в моторното превозно средство, като например системи за навигация, които осигуряват всички функции на бордовата апаратура. Една и съща бордова апаратура следва да бъде приложима за всички системи за пътно таксуване, като заедно с фиксираните бордови апаратури може да се използват и преносими устройства, като например смартфони.

#### 5. Възможни пречки по отношение на реализирането на предложението на Комисията

5.1. Постигането на трансгранична оперативна съвместимост би изисквало значителни административни усилия и би довело до значителни разходи поради правни, технически и експлоатационни различия в отделните национални схеми за пътно таксуване вследствие на използването на различни технологии.

5.2. Комисията следва да разгледа възможността за създаване на финансов механизъм за преодоляването на тези трудности. Отпускането на необходимите средства би насърчило държавите членки да направят националните си системи оперативно съвместими на европейско равнище.

5.3. Важно е услугите за електронно пътно таксуване да могат да бъдат разработени успоредно с националните, но е възможно доставчиците на ЕУЕПТ да се сблъскат с някаква форма на дискриминационно третиране от страна на публичните органи в държавите членки.

<sup>(5)</sup> Работен документ на службите на Комисията — обобщена оценка на въздействието (SWD(2017) 191 final).

5.4. От решаващо значение са и социалните аспекти на предложението. В целия ЕС в сектора на автомобилния превоз на товари преобладават малките, средните и микропредприятията и се очаква влиянието върху тях да бъде положително. Възможно е разширяването на обхвата на прилагане, така че по-голям дял от пътната мрежа да подлежи на електронно таксуване за частни автомобили, да не бъде добре прието от обществеността и следователно решенията в този случай следва да бъдат балансирани много внимателно.

5.5. Разходите за ползвателите могат да бъдат намалени посредством активизиране на научните изследвания и разработването на технически и ИТ решения в електронните системи за пътно таксуване. Насърчаването на иновациите в тази област е ключов момент, върху който Европейската комисия следва да се съсредоточи.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури“**

[COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)]

**„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури по отношение на някои разпоредби относно данъчното облагане на превозните средства“**

[COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS)]

(2018/C 081/26)

Докладчик: **Alberto MAZZOLA**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейски съвет, 12.6.2017 г. и 23.6.2017 г.<br>Европейски парламент, 15.6.2017 г. |
| Правно основание               | член 91 и член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз               |
| Компетентна секция             | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“                     |
| Приемане от секцията           | 2.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 121/2/6   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК счита, че създаването на справедлива, прозрачна, недискриминационна и небюрокраична система за пътно таксуване в ЕС, с пропорционално отчитане на ползването на пътищата и на външните разходи, генерирани от камионите, автобусите и автомобилите, без фрагментиране на системите за таксуване и в съответствие с принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“, би имало положителен ефект в борбата с влошаването на пътната инфраструктура, задръстванията и замърсяването. При долуизброените условия, тази система би могла да бъде приложена постепенно към ЛПС и ТПС по цялата трансевропейска транспортна мрежа, като се започне с приоритетната.

1.2. ЕИСК подчертава, че е важно да се актуализира общата правна рамка, за да се гарантира еднакво приложно поле за всички участници в движението, по-специално по отношение на системата за таксуване на общностно равнище, свързана с ползването на пътната инфраструктура от значение за Общността въз основа на изминатото разстояние, като например TEN-T, автомагистрала и национални пътища със значителен международен трафик.

1.3. Транспортният сектор играе съществена роля за гарантиране на мобилността и социално-икономическото развитие на ЕС и ЕИСК счита, че за да се отговори на предизвикателствата на растежа и устойчивостта, е необходимо да се оптимизира мрежата от транспортни инфраструктури: инвестирането в инфраструктурите е жизненоважно за растежа и заетостта, като се има предвид, че увеличаване с 1 % на разходите в инфраструктури предизвиква увеличаване на равнището на резултатите с 0,4 % през същата година и с 1,5 % четири години по-късно <sup>(1)</sup>.

1.4. ЕИСК констатира с безпокойство, че „докато необходимостта от инвестиции в транспортна инфраструктура се оценява на около 130 милиарда евро годишно на европейско равнище, то средните нива на инвестиции в ЕС от началото на кризата са доста под 100 милиарда евро“ <sup>(2)</sup>. В ЕС е регистрирано намаляване на разходите за поддръжка на пътната

<sup>(1)</sup> МВФ, World Economic Outlook (Перспективи за световната икономика), 10.2014 г.

<sup>(2)</sup> ITF (МТФ — Международен транспортен форум) (2015 г.), МТФ Transport Outlook („Транспортни перспективи 2015 г.“), Публикации на ОИСР, Париж.



инфраструктура, въпреки приетата в края на 2013 г. <sup>(3)</sup> нова рамка на ЕС за развитие на Трансевропейската транспортна мрежа и действията, подкрепени от европейските структурни фондове <sup>(4)</sup>. Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. едва ли ще предвижда увеличаване на необходимите ресурси.

1.5. Според ЕИСК е от ключово значение приходите от използването на пътната инфраструктура, да бъдат разпределени по следния начин: тези, които са свързани с ползването на инфраструктурите, да се използват за покриване на разходите за изграждане, развитие, функциониране и поддръжка на пътната инфраструктура, докато приходите, свързани с външните разходи, следва да бъдат предназначени за действия по смекчаване на отрицателните въздействия на пътния транспорт и подобряване на ефективността чрез алтернативна инфраструктура, иновативни системи за управление на трафика, автоматично управление, електрификация, по-специално пунктове за бързо зареждане и алтернативни енергийни системи.

1.6. Според ЕИСК така постигнатите допълнителни приходи, които в рамките на режима, избран от Комисията биха могли да възлязат на над 10 милиарда евро годишно <sup>(5)</sup>, 20 милиарда в случай на задължително прилагане за всички ТПС и още повече, ако се обхванат и ЛПС, биха дали значителен тласък на завършването и функционирането на Трансевропейската транспортна мрежа, в това число на технологичните компоненти. Все пак публичният принос остава с решаващо и доминиращо значение за финансирането на инфраструктурата.

1.7. ЕИСК счита, че преразглеждането на законодателството относно евроинетката е възможност за определяне на общи и хармонизирани стандарти, за наблюдение и подобряване на правилното прилагане на това законодателство, като се създаде специален регистър на ЕС и се събира точна информация от държавите членки.

1.8. ЕИСК счита, че е от съществено значение вътрешният пазар на транспорта да бъде освободен от дискриминационни практики, и призовава ЕК да предприеме действия, за да гарантира своевременно пълното спазване на регулаторната рамка на ЕС: по-специално прилаганите такси и отстъпки за редовни и/или национални ползватели не трябва да са дискриминиращи елементи по отношение на инцидентни и/или чуждестранни ползватели.

1.9. Друг повод за сериозна загриженост според ЕИСК е свързан с последиците от изменението на климата и равнищата на защита и опазване на околната среда и на всички аспекти на здравето и социалното благополучие във връзка с разумното използване на транспорта: както вече беше подчертано „що се отнася до транспорта, целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 60 % в сравнение с емисиите от 1990 г. остава много амбициозна и изисква огромни усилия“ <sup>(6)</sup>

1.10. ЕИСК отново заявява, че принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ би трябвало да се прилагат гъвкаво в контекста на периферните региони и отдалечените селски, планински и островни райони, за да се избегнат обратнопропорционалните на разходите ефекти и да се запази тяхната полезност като средство за пренасочване на избора относно организацията на транспортните операции, като същевременно се премахне нелоялната конкуренция между различните видове транспорт (TEN/582 „Въздействието на заключенията на 21-вата конференция на страните по РКООНИК върху европейската транспортна политика“).

1.11. Освен това ЕИСК счита, че е от съществено значение да се преразгледат резултатите от прилагането на директивата две години след влизането ѝ в сила, по-специално по отношение на ползите от нови инвестиции и разходите за превоз на товари, с оглед да се избегне влошаване на конкурентоспособността в световен мащаб на европейската промишленост.

1.12. ЕИСК счита, че трябва да се обърне особено внимание на приемливостта на мерките за ползвателите, потребителите и гражданите като цяло по отношение на прозрачността и яснотата на новата данъчна рамка, като се гарантира — включително и чрез многоезични табели на автомагистралите — положително, непосредствено и ясно възприемане от страна на ползвателя на целите, за които се използват събираните суми, на справедливия начин, по който се разпределят и на липсата на прекомерни данъчни тежести и двойно данъчно облагане, включително чрез използването на два синтетични показателя за качеството на пътищата, нивото на задръстванията и спестяването на емисиите на километър инфраструктура.

<sup>(3)</sup> Регламент (ЕС) № 1315/2013 на ЕП и на Съвета от 11.12.2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС, (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 1).

<sup>(4)</sup> През 2014 г. и 2015 г. общите инвестиции, направени от институциите на ЕС от собствени финансови източници (т.е. TEN-T/Механизъм за свързване на Европа (МСЕ), ЕФРР/КФ и заеми от ЕИБ) в инфраструктурата на основната и широкообхватната мрежа TEN-T, възлизат на 30,67 милиарда евро във всички 28 държави — членки на ЕС.

<sup>(5)</sup> Оценка на въздействието на Директивата за евроинетката.

<sup>(6)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 10.

1.13. Според Комитета инвестирането в транспортния сектор на приходите, свързани с прилагането на новото законодателство, съобразно с посоченото по-горе разпределение, би могло да генерира допълнителна заетост на над половин милион работници.

1.14. ЕИСК счита, че Комисията трябва да наблюдава и увеличава инструментите за правилно и еднакво прилагане на новото законодателство — в това число научно обоснована периодична проверка на стойностите, свързани с външните разходи, и действителното съответствие между приетите тарифни системи и същинските емисии на превозните средства, които днес не са благоприятни за по-мощните превозни средства — и да изготвя подробен годишен доклад относно напредъка, постигнат при прилагането на изменената директива, който да изпраща на ЕП и на Съвета, както и на КР и на самия ЕИСК.

## 2. Въведение

2.1. Транспортът е основният стълб на Единното европейско пространство и дава възможност за осъществяването на практика на свободата на движение на граждани, работници, стоки и услуги в Съюза: ефективността и качеството на транспортните мрежи оказват пряко въздействие върху устойчивото развитие, качеството на живота и труда и конкурентоспособността на Европа.

2.2. С 344 000 предприятия за автомобилни превози на пътници и над 560 000 предприятия за товарен автомобилен транспорт <sup>(7)</sup> икономиката на пътния транспорт в ЕС осигурява 5 милиона преки работни места и допринася за почти 2 % от БВП на ЕС, дава важен принос за растежа и заетостта в ЕС и следователно се нуждае от проактивни политики.

2.3. Транспортът е основната причина за замърсяването на въздуха и понастоящем създава една четвърт от емисиите на парникови газове в Европа; около една четвърт от емисиите, предизвиквани от пътния транспорт, се дължат на автомобилите и автобусите и се очаква в периода от 2010 до 2030 г. този дял да нарасне с около 10 % (Референтен сценарий на ЕС за 2016 г.: енергетика, транспорт и емисии на парникови газове. Тенденции до 2050 г.). Като първа стъпка ЕК се съсредоточи върху две предложения: едното относно сертифицирането на емисиите на въглероден диоксид и разхода на гориво на тези превозни средства, а другото относно мониторинга и докладването на така сертифицираните данни.

2.4. Приетата стратегия, по която ЕИСК се произнесе <sup>(8)</sup>, включва пътна карта за мобилност с ниски емисии, която ще даде тласък на този преход, включително и в светлината на целите, поставени в Парижкото споразумение относно изменението на климата.

2.5. Със стратегията се преследват три цели: гарантиране на по-ефективна транспортна система, насърчаване на алтернативните нисковъглеродни енергии в транспортния сектор, насърчаване на транспортните средства с ниски/нулеви емисии.

2.6. Приложното поле се отнася преди всичко за пътния транспорт, отговорен за над 70 % от емисиите на парникови газове от транспорта и за голяма част за замърсяването на въздуха, но и другите видове транспорт трябва да дадат своя принос.

2.7. За осигуряване на по-ефективен транспорт от гледна точка на енергийните разходи и емисиите е важно да се предвидят точните ценови сигнали и да се вземат предвид външните разходи: във връзка с това ЕК възнамерява да изгради системи за пътно таксуване въз основа на действително изминатото разстояние в километри, за да се прилагат по-добре принципите „замърсителят плаща“ и „потребителят плаща“.

2.8. По-широкообхватното прилагане на принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“ е насочено към четири проблема, като разрешаването им следва да се търси в „справедливо и ефикасно пътно таксуване“:

— пътният транспорт е отговорен за 17 % от емисиите на CO<sub>2</sub> в ЕС и използването на превозни средства с ниски и нулеви емисии е недостатъчно за постигане на целите в областта на климата и енергетиката за 2030 г.,

<sup>(7)</sup> „Транспортът в ЕС в числа“, Европейска комисия, 2016 г., по данни на Евростат.

<sup>(8)</sup> ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 84.

- качеството на пътищата в ЕС се влошава поради спад на инвестициите в инфраструктури и отложена поддръжка, без да се отчита икономическото въздействие в дългосрочен план,
- някои държави членки въведоха временни тарифи (винетки), които дискриминират инцидентните чуждестранни оператори,
- замърсяването на въздуха и задръстванията, генерирани от превозните средства по пътищата, представляват значителни разходи за обществото.

2.9. Анализите на **икономическото въздействие** показват големи различия между увеличаването на разходите за ползвателите на транспорта, властите и изпълнителните органи, като тези различия са балансиращи от по-големи приходи и намаляване на разходите поради задръствания и други външни разходи, като същевременно се подчертават потенциално отрицателни въздействия по отношение на разпределението и въздействието върху МСП вследствие на по-големи разходи<sup>(9)</sup>.

2.10. Цифровите технологии са в състояние да повишат сигурността, ефективността и приобщаващия характер на транспорта, като дават възможност за безпрепятствена мобилност от врата до врата, интегрирана логистика и услуги с добавена стойност с внедряването на интелигентните транспортни системи във всички видове транспорт като неделима част от развитието на трансевропейската мрежа за мултимодален транспорт.

2.11. Разработените на европейско равнище действия в областта на транспорта с ниски емисии непременно ще окажат силно **въздействие върху териториите на регионите**, през които преминават транспортните инфраструктури, и това ще има преки последици по отношение на енергийното, териториално, екологично и транспортно планиране и ще окаже значителни въздействия върху икономиката и заетостта.

2.12. По отношение на **приемливостта на тези мерки от за ползвателите, потребителите** и гражданите като цяло, е необходимо да се направи повече за прозрачността и яснотата, за да се създаде пазар на превозните средства с ниски и нулеви емисии: необходимо е да се работи за подобряване информираността на потребителите чрез етикетирание на леките автомобили и да се окаже подкрепа чрез стандарти в областта на обществените поръчки. Успоредно с това е необходимо да се действа по отношение на прозрачността на новата рамка за данъчно облагане, като се гарантира положително непосредствено и ясно възприемане от страна на ползвателя на предназначението на реализираните приходи и на справедливото им разпределение и отсъствието на прекомерни данъчни тежести и двойно данъчно облагане.

### 3. Обобщение на предложенията на **ЕК**

3.1. В предложенията на ЕК пътните инфраструктури са предмет на таксите, които са пропорционални на изминатото разстояние — освен при прилагане на фиксирани такси, каквито понастоящем са предвидени в някои държави членки на ЕС — и се отнасят за всички видове превозни средства — не само тежкотоварни автомобили, но и автобуси, лекотоварни и леки автомобили — и следователно, както за товарния транспорт, така и за пътническия, и предвиждат промяна на данъчното облагане поради „потенциала да причиняват замърсяване“ и износване на инфраструктурата. Законодателните промени се отнасят по-специално за:

- разпоредби по отношение на такси за изминатото разстояние и такси за ползване, които вече се прилагат за всички превозни средства, а не само за тежкотоварните с тегло над 3,5 т: актуализиране на нормативните разпоредби на Директивата и разширяване на приложното поле за всички тежкотоварни и леки превозни средства от 1.1.2020 г. с премахване на освобождаването, максимални стойности за таксуване за външни разходи и опростяване на изискванията за данъчното им облагане,
- постепенно премахване на таксите за време за ТПС до 31.12.2023 г. и за леките превозни средства до 31.12.2027 г. и създаване на нова система за таксуване, основана на изминатото разстояние, с методика за изчисляване и оценка на разходите, свързани с определянето на таксите,
- промяна на таксите за инфраструктури въз основа на емисиите на CO<sub>2</sub> за ТПС и постепенно премахване от 1.1.2022 г. на настоящите данъчни корекции, които са въз основа на екологичните категории Евро,

<sup>(9)</sup> Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC) („Допълнително проучване на оценката на въздействието, придружаващо преразглеждането на Директивата за евровинетката (1999/62/ЕО)“) — Договор за проучване № MOVE/A3/119-2013 — 5.2017 г.

- допълнителни мерки за леките превозни средства, по отношение на междуградските задръствания и замърсяващи емисии и емисии на CO<sub>2</sub> от всички видове превозни средства,
- изискване за задължително облагане за таксуване за външни разходи поне върху част от мрежата за тежкотоварни превозни средства от 1.1.2021 г.

3.2. В съответствие с принципите „замърсителят плаща“ и „потребителят плаща“, разширяването на приложното поле на Директива 1999/62/ЕО би трябвало да допринесе за намаляване на нарушаването на конкуренцията, предизвикано от настоящото освобождаване на автобусите от плащането за ползване на инфраструктурата.

3.3. Допълнително предложение предвижда изменения за постепенно намаляване на минималните стойности на данъците върху тежкотоварните автомобили до нула, а именно в пет стъпки, предприети в продължение на пет последователни години, всяка от които съставлява 20 % от сегашните минимални стойности.

#### 4. Общи бележки

4.1. ЕИСК счита, че създаването на справедлива, прозрачна, недискриминационна и небюрокраична система в ЕС за пътно таксуване, с пропорционално отчитане на ползването на пътищата и на научно измерими външни разходи, генерирани от камионите, автобусите и автомобилите, без фрагментиране на системите за таксуване, но с таван за външните разходи и в съответствие с принципите „потребителят плаща“ и „замърсителят плаща“, би имало положителен ефект в борбата с влошаването на пътната инфраструктура, задръстванията и замърсяването.

4.2. ЕИСК подчертава, че е важно да се направи преоценка, да се промени и утвърди еднаквото прилагане на стандартите на ЕС и по този начин да се създаде обща правна рамка, която да гарантира еднакво равнище на условия за всички участници в движението в сектора на пътния транспорт: директивата като инструмент оставя големи възможности за различни начини на прилагане и ЕИСК счита, че е необходимо да се помисли за евентуалната необходимост — след проверка на прилагането на всеки три години — от използване на по-обвързващи законодателни инструменти, които да гарантират еднакво прилагане.

4.3. ЕИСК настоятелно препоръчва общата рамка за таксуване да бъде ясна, прозрачна, проста, проверима и обяснена с лесно разбираеми средства, които подчертават нейното предназначение, както в квитанциите на електронен и хартиен носител, така и в табелите на автомагистралите, с цел приносът, който всеки ползвател дава за общото благо, да бъде приемлив за обществото.

4.4. По-нататъшното хармонизиране на стандартите и създаването на обща правна рамка на общностно равнище за системата за пътно таксуване, свързана с ползването на пътните инфраструктури от значение за ЕС, както пътищата от мрежата TEN-T, автомагистралите и националните пътища със значителен международен трафик, са от съществено значение за осъществяването на реален единен пазар на ЕС на пътния транспорт без дискриминация и нарушаване на конкуренцията.

4.5. Системите за таксуване оказват различно въздействие върху централните и периферните региони: централните региони с интензивен трафик понасят по-големи отрицателни въздействия от онези, които са близо до отдалечените региони, докато последните получават много по-ниски данъчни компенсации за въздействието върху околната среда и финансиране на инфраструктурите в сравнение с централните региони. ЕИСК счита, че структурните фондове, фондовете за околната среда и ЕЦБ би трябвало да предприемат действия, за да гарантират балансирано развитие.

4.6. Липсата на хармонизиране на системите за таксуване, както за винетки така и за пътно таксуване, се свързва и с различни технологии за събиране с различни модели на системи за пътно таксуване, често оперативно несъвместими, които генерират допълнителни административни тежести и разходи за фирмите за транспорт и логистика. Това става в условията на нарастващо търсене на иновативен пътен транспорт, предизвикано от развитието на нови и интелигентни инфраструктури, в това число автоматичното управление и дистрибуцията на нови горива, и правилна поддръжка на съществуващите мрежи, които са в състояние да поемат потоците.

4.7. Според ЕИСК е налице необходимост от подходящи инвестиции в съществуващите и бъдещите инфраструктури, за да се постигне по-добра функционална оперативна съвместимост — в това число със сателитни технологии — на националните транспортни мрежи и да се улесни техният достъп до целия единен пазар, като се насърчава по-добро прилагане на интелигентната логистика<sup>(10)</sup> и на решения в областта на ИКТ, за да се подобри пътната безопасност и да се повиши цялостната ефективност на системата с по широко използване на интелигентни транспортни системи и да се осигурят по ефективни и по-добре свързани модерни и устойчиви пътнотранспортни мрежи в цяла Европа. Би трябвало на превозните средства от 2019 г., (вж. „Стратегия за цифровизиране на транспорта, да се инсталират само бордови устройства, оперативни съвместими на равнището на ЕС).

4.8. ЕИСК счита, че при недостига на инвестиции в транспортните инфраструктури и недостатъчните равнища на поддръжката им, е необходимо да се прилага принципите „ползвателят плаща“ и „замърсителят плаща“, за да се финансират пътните инфраструктури при условие че:

- компенсациите, произтичащи от таксуването за ползване на инфраструктурата са предназначени за самата пътна инфраструктура, докато
- тези от таксуването за външни разходи трябва да бъдат предназначени за смекчаване на отрицателните въздействия от пътният транспорт, сред които изграждането на алтернативни инфраструктури, дистрибуция на алтернативни горива, алтернативни системи за управление, алтернативни видове транспорт и енергоснабдяване и подкрепата за Транс-европейската транспортна мрежа,
- като в този смисъл бъде променен член 9 от Директивата.

4.9. Комитетът счита, че също толкова важни са инвестициите за намаляване равнището на емисиите на CO<sub>2</sub> от пътният транспорт (вж. т. 2.12), които оказват неблагоприятно въздействие върху качеството на околната среда и водят до външни разходи в размер на 1,8 — 2,4 % от БВП, и призовава за интегриран подход за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>: въвеждането на ограничения за емисиите от новите ТПС, които излизат на пазара на ЕС за превозни средства, е по-ефективен инструмент за намаляване на емисиите в сравнение с таксуването, но не е достатъчен за постигане на поставените цели.

4.10. Като се има предвид, че задръстванията във и извън градските райони са траен проблем, би трябвало да се прибегне до финансова подкрепа от Общността за усъвършенствани системи за управление на трафика и за ефективни процеси за сателитна логистика с цел да се премахнат допълнителните разходи, които вече плащат ползвателите: приходите, произтичащи от доброволното приемане на тези мерки, следва във всички случаи да отиват за директно финансиране на алтернативни решения с неутрално въздействие.

4.11. Общественият транспорт трябва да бъде насърчаван и пътните такси би трябвало да се определят така че тази цел да се има предвид и да се постига, както по отношение на принципа „потребителят плаща“, така и на принципа „замърсителят плаща“.

## 5. Конкретни бележки

5.1. ЕИСК подкрепя целта на Европейската услуга за електронно събиране на такса за изминато разстояние (ЕУЕСТ), която предвижда „оперативно съвместими бордови устройства, в един договор за поръчка и една фактура“ в целия ЕС, което ще доведе до създаването на единен пазар и гарантиране, че операторите на търговския автомобилен транспорт имат само един доставчик, един договор и единно фактуриране.

5.2. Опитът с Бренер в прилагането на повишеното пътното таксуване, съгласно посочените от Директивата принципи и ограничения, с цел осъществяване на алтернативни инфраструктури, се оказва полезен и приет от местното население: следователно ЕИСК оценява положително факта, че тази възможност се е разширила и в други чувствителни зони.

5.3. Според ЕИСК схемата за отстъпки (предишен член 7), определена след дълги дискусии и анализи, свързани с ТПС, изглежда справедлива и недискриминационна и би могла да бъде разширена в същата степен за леките превозни средства, като се намалят сегашните различия, регистрирани в някои държави, между инцидентни ползватели/чужденци и редовни/ национални ползватели. Следователно член 7 трябва да бъде изменен съгласно указаното.

5.4. Сравнението на тарифите, свързани с външните разходи за някои категории автомобили, например между товарни автомобили Евро 5 и Евро 6, показва съществено неблагоприятно третиране на превозните средства, причиняващи по-малко замърсяване, което според ЕИСК е необосновано. ЕИСК призовава да се преразгледат тарифите, свързани с външните разходи, определени в приложенията към Директивата, като се даде предимство на превозните средства с по-ниски емисии. По отношение на превозните средства с нулеви емисии одобрява възможността да се намалят временно съответните пътни такси за ползване на инфраструктурата.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 766 final.

5.5. ЕИСК призовава ЕК да актуализира периодично **научната** оценка на таксите, в това число местните условия, като се вземат предвид местните особености, но се избягва необоснованата на солидна научна основава дискриминация.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европа в движение — Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“**

[COM(2017) 283 final]

(2018/C 081/27)

Докладчик: **Ulrich SAMM**

Съдокладчик: **Brian CURTIS**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 5.7.2017 г.                                 |
| Правно основание               | член 304 от ДФЕС  |
| Компетентна секция             | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията           | 2.10.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 111/0/0   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Програмата за мобилност, представена в съобщението на Комисията „Европа в движение“ [COM(2017) 283 final] (съобщението), отразява амбицията на Европа да постигне бърз напредък към създаването до 2025 г. на екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана система за мобилност, която да обхваща целия Съюз. Автомобилният транспорт в Европа — централната тема на това съобщение, разчита на един промишлен отрасъл, който е световен лидер в производството и предоставянето на услуги. В производствената част на този сектор са заети 11 % от всички работници, работещи в производството в ЕС, и той генерира 7 % от БВП на ЕС.

1.2. В съобщението се подчертава връзката с основните приоритети — Енергийния съюз, цифровия единен пазар и Плана за инвестиции за Европа. По-специално с него се цели да се разрешат някои нерешени транспортни проблеми на единния пазар, като се запазва балансирана гледна точка по отношение на правата на човека, трудовите права и екологичните аспекти.

1.3. Доброто функциониране на **Единното европейско транспортно пространство** зависи от наличието на подходяща регулаторна рамка. ЕИСК счита, че предложените промени в законодателството, които се отнасят до достъпа до професията, до пазара, включително каботажа, и до условията на труд, като времето за шофиране и почивка и специфичните правила относно командироването на работници в автомобилния транспорт, в по-голямата си част не успяват да разрешат по ефективен начин проблемите, към които са насочени. Конкретните предложения във връзка с тези въпроси са разгледани по-подробно в отделни становища на Комитета. ЕИСК изтъква спешната необходимост от намиране на подходящи и гладко работещи решения, като се отчита първостепенното значение на една подходяща за целта регулаторна рамка за гарантирането на добре функциониращ вътрешен пазар. Във връзка с това ЕИСК подчертава, че очаква в предстоящото предложение относно комбинирания транспорт да бъдат разгледани и въпросите, свързани с пазара.

1.4. По всяка вероятност наземните транспортни технологии ще претърпят радикални промени поради **цифровизацията** и автоматизацията. Тези технологии предлагат изобилие от нови елементи за потребителите и предприятията, които искат по-добро качество, удобство, гъвкавост, достъпност и безопасност в ползваните от тях услуги и оборудване от всякакъв вид. ЕИСК отбелязва, че тази нова технология има капацитета както да подобри ефективността на транспортния пазар, така и да предостави аналитични данни за подпомагане на контрола и прилагане на съществуващото законодателство и защитата на правата на човека и социалните права.

1.5. Понастоящем автоматизираното управление има потенциала да промени коренно ситуацията, а предоставянето на нови услуги и възможности за бизнеса би могло да подобри ефективната безопасност на автомобилите и да намали значително смъртните случаи. ЕИСК насърчава Европейската комисия да продължи **проекта Vision Zero 2050**, тъй като неговата цел е от изключително значение за нашето общество и всички граждани.

1.6. ЕИСК категорично подкрепя предложението на Комисията за преодоляване на слабата оперативна съвместимост между различните съществуващи електронни **системи за таксуване за пътната мрежа** в държавите членки и за прилагане на единна рамка за оперативна съвместимост. ЕИСК счита също, че една гъвкава, справедлива, прозрачна и недискриминираща система за пътните такси, която съответства на принципите „ползвателят плаща“ и „замърсителят плаща“, ще има положително въздействие, при условие че средствата се заделят за определена цел. Пълното оползотворяване на приходите би могло да даде на Европа възможност за разкриване на 500 000 допълнителни работни места.

1.7. ЕИСК отбелязва несъответствието между очакваното във връзка с настоящия пакет **намаляване на емисиите** (13 %) в автомобилния транспорт и необходимите 18-19 %, с които транспортният сектор трябва да допринесе за постигане на целите за 2030 г. в областта на климата и енергетиката. Това несъответствие може да бъде преодоляно само ако държавите членки положат съществени усилия, за да стимулират въвеждането на „чисти“ инициативи в областта на автомобилния транспорт.

1.8. ЕИСК би искал да подчертае, че производството на екологично чиста електроенергия е необходимо условие за успешното пускане на **електрическите превозни средства** (ЕПС) на масовия пазар. Независимо от конкретния източник на електроенергия обаче ЕПС могат да допринесат за намаляване на замърсяването на въздуха на местно равнище, докато общите цели на ЕС по отношение на емисиите на парникови газове могат да бъдат постигнати само чрез политика за производство на екологично чиста електроенергия.

1.9. Неотдавна доверието на потребителите в автомобилната промишленост и в регулаторната система беше сериозно компрометирано. Възстановяване на доверието чрез реалистични **стандарты за емисиите** и подходящи процедури за изпитване е от жизненоважно значение и Комитетът изразява съжаление, че предложението на Комисията за независим общоевропейски надзорен орган за проверка на емисиите от превозните средства беше отхвърлено по-рано през 2017 г. след съпротива от страна на някои държави членки.

1.10. В Европа трябва да се определят ясни и амбициозни цели за превозните средства, използващи екологично чиста енергия, за да се стимулира производственият сектор в областта на **научните изследвания**, пускането на пазара и производството. Техническите ограничения, които все още възпрепятстват по-бързото въвеждане на алтернативните системи за задвижване, могат да бъдат преодоляни единствено чрез силна програма за научни изследвания (в следващата рамкова програма), която да обхваща целия диапазон между фундаменталните научни изследвания, иновациите и пускането на пазара.

1.11. Комитетът би желал да се отдаде по-голямо признание на значението на подкрепата за преминаване към други видове транспорт, като се увеличат стимулите за насърчване на обществения транспорт и прехвърляне на товари от автомобилния към железопътния транспорт. Цялостната стратегия може и да помогне за декарбонизацията на автомобилния транспорт, но няма непременно да се справи със задръстванията и замърсяването на околната среда, още повече че се очаква търсенето на автомобилен транспорт да продължи да расте.

## 2. Въведение

2.1. Съобщението е първата съществена фаза от Пакета за мобилност, като до края на годината ще последват и други предложения. В документа в политически контекст са разгледани конкретни предложения, които са обхванати в отделни становища на Комитета. Представени са мерки за подкрепа като например пътни такси (които обхващат и необходимата инфраструктура), алтернативни горива и свързаност, по-добра информация за потребителите, по-силен вътрешен пазар и подобрени условия на труд в сектора на товарния автомобилен транспорт, както и мерки, които да положат основите на съвместна, свързана и автоматизирана мобилност. На практика съобщението на Комисията се отнася предимно за сектора на автомобилния транспорт.

2.2. В съобщението също така се подчертава връзката с основните приоритети на енергийния съюз (енергийна ефективност и декарбонизация на транспортния сектор, включително внедряване на нисковъглеродни горива и насърчване на електромобилността), цифровия единен пазар, програмата за работни места, растеж и инвестиции и Плана за инвестиции за Европа в подкрепа на нейното изпълнение, както и целите за подобряване на справедливостта и укрепване на социалното измерение в европейския стълб на социалните права. С него се цели да се разрешат някои нерешени транспортни проблеми на единния пазар, като се запазва балансиран поглед към правата на човека, трудовите права и екологичните аспекти, въпреки че някои напрежения остават.

2.3. Програмата за мобилност отразява амбицията на Европа да постигне бърз напредък към създаването до 2025 г. на екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана система за мобилност, която да обхваща всички видове транспорт на територията на Съюза и да го свързва с неговите съседи и останалия свят. Постигането на тази изключително амбициозна цел се основава както на един промишлен отрасъл, който е световен лидер в производството на стоки и предоставянето на услуги, така и на силна и ефективна политическа воля от страна на държавите членки.



2.4. Трябва да се има предвид, че държавите — членки на ЕС, получават над 500 милиарда евро като данъчни приходи от сектора на автомобилния транспорт. В производствената част на този сектор са заети 11 % от всички работници, работещи в производството в ЕС, и той генерира 7 % от БВП на ЕС и търговски излишъци в размер на 90 милиарда евро. Това е толкова мощен и важен сектор, че на практика напредъкът в много области на общоевропейското законодателство и подобренията бяха бавни именно поради факта, че редица държави членки го разглеждат като сектор от стратегическо национално значение. Промените, за които се смята, че се отразяват върху националните системи и приоритети, като отварянето на пазара и пътните такси, често се възприемат и осъществяват бавно.

2.5. ЕС не започва от нулата. Прилагането на целите в областта на вътрешния пазар и устойчивостта донесе значителни резултати. ЕИСК вече изрази мнението си в редица становища, като тези, в които изграждането на единно европейско транспортно пространство<sup>(1)</sup> се разглежда като гръбнак на свободния вътрешен пазар, мултиmodalните пътувания<sup>(2)</sup> и вътрешния пазар на международни автомобилни превози на товари<sup>(3)</sup>. Устойчивото развитие на транспортната политика на ЕС<sup>(4)</sup> играе важна роля, по-конкретно във връзка с декарбонизацията на транспорта<sup>(5)</sup> и въздействието на заключенията на 21-вата конференция на страните по РКООНИК върху европейската транспортна политика<sup>(6)</sup>. Последните от цифровизацията и роботизацията на транспорта върху изготвянето на политиките на ЕС<sup>(7)</sup>, както и перспективите за съвместните интелигентни транспортни системи<sup>(8)</sup>, са елементи с нарастващо значение в транспортната политика на ЕС, които също се разглеждат от ЕИСК.

2.6. Въпреки това трябва да се направи още много. Програмата за мобилност трябва да проправи пътя за европейска транспортна система, която да може да се справя с основните предизвикателства, поставяни от цифровизацията и въздействието върху околната среда.

### 3. Цифровизацията

3.1. Цифровизацията и автоматизацията, основани на бърз и надежден интернет, предлагат изобилие от нови елементи за потребителите и предприятията, които искат по-добро качество, удобство, гъвкавост, достъпност и безопасност в ползваните от тях услуги и оборудване от всякакъв вид. Те предлагат и ефективни нови техники за анализ, контрол и прилагане на съществуващото законодателство и защитата на правата на човека и социалните права. Най-вероятно цифровизацията ще промени радикално по-специално наземните транспортни технологии. Една от общите цели трябва да бъде хармонизирането на системите или намирането на технически решения, които да им позволят да функционират извън границите, тъй като това е от жизненоважно значение за безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар. Пример за това е предстоящото навлизане на интелигентните тахографи, въпреки че е предвиден 15-годишен график за предложената модернизация на съществуващите автомобили. Този график трябва да се съкрати значително.

3.2. В стратегията на ЕС за **съвместна, свързана и автоматизирана мобилност** (C-ITS) и нейното прилагане са описани първите стъпки към автоматизирано шофиране (вж. също TEN/621). **Свързаността** между превозните средства и между тези средства и фиксираната инфраструктура е съществен елемент, който ще бъде необходим в бъдеще за пълноценното използване на цифровите технологии. Поради това ЕИСК приветства стратегическите цели за 2025 г., представени в неотдавна публикуваното съобщение относно „Европейско общество на гигабитов интернет“<sup>(9)</sup>. В него се определя график за разработване на европейската високопродуктивна широколентова инфраструктура за предоставяне на непрекъснато 5G покритие с интернет свързаност с много голям капацитет по протежение на основните сухоземни транспортни маршрути.

3.3. Цифровизацията също ще бъде от решаващо значение за разработването на нови пазарни модели, включително различни видове платформи и концепции за **икономиката на споделянето**, които имат потенциал за подобряване на ефективното използване на ресурсите, но повдигат и редица въпроси, свързани със социалния аспект и потребителите, като ролята и статута на интернет платформите и промените на пазара на труда.

3.4. Потенциалът на **автоматизираното управление**, в т.ч. безпилотните автомобили, се разглежда основно като възможност за нови бизнес модели. Въпросите, свързани с отговорността, обаче също са важни и трябва да бъдат изяснени в ЕС по хармонизиран начин. Друго следствие от автоматизираното или полуавтоматизираното шофиране е, че то би могло значително да повиши активната безопасност на сухопътните транспортни средства. Смъртните случаи по пътищата са

<sup>(1)</sup> ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 14.

<sup>(2)</sup> ОВ С 12, 15.1.2015 г., стр. 81.

<sup>(3)</sup> ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 176.

<sup>(4)</sup> ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 31.

<sup>(5)</sup> ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 55.

<sup>(6)</sup> ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 10.

<sup>(7)</sup> ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 52.

<sup>(8)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 85.

<sup>(9)</sup> ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 51.

намалели 4 пъти от 70-те години на миналия век насам, главно благодарение на въвеждането на елементите на пасивна безопасност в автомобилите. Независимо от това през 2016 г. броят на загиналите по пътищата, за съжаление, беше все още 25 500 души. Понастоящем чрез разработването и въвеждането на усъвършенствани устройства за активна безопасност (полуавтоматизирано шофиране, свързани автомобили) би било възможно да се намали значително или дори да се сведе до нула броят на смъртните случаи, както е посочено в проекта за безопасност Vision Zero. Този проект започна в Швеция през 1997 г. и по-късно беше поет от ЕС, но така и не постигна очакваните резултати. Понастоящем автоматизираното управление има потенциала да промени коренно ситуацията. ЕИСК насърчава Европейската комисия да продължи **проекта Vision Zero 2050**, тъй като тази цел е от изключително значение за нашето общество и всички граждани.

#### 4. Единното европейско транспортно пространство

4.1. ЕИСК приветства факта, че Комисията е поела инициативата да изясни регулаторната рамка на пазара на автомобилния транспорт и да гарантира по-добро прилагане, като същевременно се подобрят условията на труд и борбата срещу социалния дъмпинг, с цел да се осигури добре функциониращ вътрешен пазар в сектора. Предложените промени засягат достъпа до професията, до пазара, включително каботажна, както и условията на труд, като времето за шофиране и почивка, в т.ч. специфичните правила относно командироването на работници в автомобилния транспорт.

При все това ЕИСК е на мнение, че предлаганите промени в законодателството, макар че показват амбиция за улесняване на прилагането на правилата и гарантиране на лоялна конкуренция, в повечето случаи не могат да решат ефективно проблемите, за които се отнасят, включително проблемите, възникнали при прилагането на настоящата рамка. ЕИСК отбелязва, че инициативата е довела до разнопосочни реакции в държавите членки, сред социалните партньори и операторите. Той счита, че единственият устойчив начин за постигане на напредък минава през ясно и лесно приложимо законодателство, което установява правна сигурност по отношение на достъпа до пазара и адекватна защита на социалните права. ЕИСК подчертава също необходимостта от използване на съвременни информационни технологии (тахографи и др.) и ефективна инфраструктура (сигурни места за паркиране), за да се подпомогне изпълнението и прилагането. Учудващо е, че в съобщението комбинираният транспорт се разглежда като въпрос, свързан не с достъпа до пазара, а с оптимизирането на устойчивостта. (Подробности относно позицията на ЕИСК по тези въпроси ще намерите в отделните приети становища).

4.2. ЕИСК приветства намерението за изменение на директивата относно използването на **превозни средства, наети без шофьори**, за автомобилен превоз на товари, но желае да изрази някои резерви относно възможните последици. Резервите са по отношение на два аспекта: първият касае възможно нарастване на броя на дружествата „пощенски кутии“, а вторият е свързан с опасението, че някои оператори могат да извършват незаконни каботажни превози без да бъдат разкрити.

4.3. ЕИСК счита, че въвеждането на гъвкава, справедлива, прозрачна, недискриминираща и небюрокраична система за **пътните такси**, която съответства на принципите „ползвателят плаща“ и „замърсителят плаща“, ще има положително въздействие върху приходите от използването на пътната инфраструктура, а на вътрешния пазар на транспорта няма да се прилагат дискриминационни практики. Пълното оползотворяване на приходите би могло да даде на Европа възможност за разкриване на 500 000 допълнителни работни места. ЕИСК категорично подкрепя предложението на Комисията за преодоляване на слабата оперативна съвместимост между различните съществуващи електронни системи за таксуване за пътната мрежа в държавите членки и за въвеждане на единна електронна система за таксуване в целия ЕС въз основа на авангардни технологии. (За повече подробности относно тези позиции вж. приетите становища на ЕИСК по тези конкретни въпроси).

#### 5. Към устойчива транспортна система

5.1. Транспортът генерира приблизително 20 % от **емисиите на парникови газове** в Европа. Транспортната дейност нараства, а емисиите на парникови газове трябва да спаднат, за да се постигнат целите на ЕС в областта на енергетиката и климата за 2030 г. Във връзка с това пакетът „Чиста енергия за всички европейци“ от ноември 2016 г. включва действия за ускоряване на внедряването на нисковъглеродни транспортни горива и подкрепа за електромобилността, което беше приветствано от ЕИСК <sup>(10)</sup>.

5.2. Като цяло тенденцията към намаляване на общите емисии от транспорта се очаква да продължи при настоящите тенденции и приетите политики, което ще доведе до намаляване на емисиите с 13 % до 2030 г. в сравнение с 2005 г. (и с 15 % до 2050 г.). Това обаче не съответства на ефективно от гледна точка на разходите намаляване на емисиите с 18-19 %, с което транспортният сектор ще трябва да допринесе за постигането на целите в областта на климата и енергетиката до 2030 г. ЕИСК е съгласен, че поставянето на ограничения за емисиите от новите автомобили е ефективен инструмент за

<sup>(10)</sup> ОВ С 246, 28.7.2017, стр. 64.

намаляването им, но не е достатъчен за постигането на определените цели. Поради това той трябва да бъде допълнен от мерки за по-нататъшно повишаване на енергийната ефективност и насърчаване на алтернативните горива и задвижващи системи, включително втечнения природен газ и електроенергията посредством бордови системи или електрифицирани пътища, както и **пътни такси**.

5.3. Очакванията, свързани с **електрическите автомобили**, са високи, както е видно от заявленията на държавите членки, че те ще следват примера на Норвегия (2025 г.), Франция и Обединеното кралство (2040 г.) за забрана на всякакви нови автомобили с двигатели с вътрешно горене (бензин и дизел). Електрическите автомобили бележат бърз растеж на пазара в световен мащаб. Броят на електрическите автомобили на пътя в световен мащаб надхвърли два милиона през 2016 г., но те все още са едва 0,2 % от всички леки пътнически автомобили (Международна агенция по енергетика, IEA 2017 г.). Най-силният абсолютен растеж беше постигнат в Китай и се дължи главно на проблеми, свързани със замърсяването на въздуха и целите в областта на намаляването на емисиите. В Европа трябва да се определят ясни и амбициозни цели за превозните средства, използващи екологично чиста енергия, за да се стимулира производственият сектор в областта на научните изследвания и производството.

5.4. По-бързото въвеждане на електрическите автомобили беше възпрепятствано от **технически ограничения**, свързани с характеристиките на батериите. Въпреки че цената на батериите намалява по-бързо от предвиденото, все още са налице проблеми, останали неразрешени до момента и свързани с параметрите, които ограничават показателите на електрическите автомобили: теплото, капацитетът за презареждане (граница на обхвата), скоростта на зареждане и въпросите, свързани с продължителността им на живот и повредите. Въпреки това електрическите превозни средства започват да получават признание като важна област за бъдещ растеж в сектора на леките автомобили и леките търговски превозни средства.

5.5. Техническите ограничения могат да бъдат преодолени единствено чрез солидна **научноизследователска** програма, обхващаща целия диапазон между фундаменталните научни изследвания и иновациите. Европейските научноизследователски програми, по-специално „Хоризонт 2020“, са добре ориентирани и се води активна научноизследователска дейност в различни алтернативни области, като например нови видове батерии или горивни клетки и въглерод. Целите са обещаващи, но голяма част от тези изследвания са все още на ранен етап. Въпреки това вече имаме някои първоначални резултати, както показва Съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ ([www.fch.europa.eu](http://www.fch.europa.eu)).

5.6. За да се преодолее несигурността относно бъдещото на системите за задвижване за превозните средства, Европейският съюз трябва да запази специалния свързан с транспорта **научноизследователски приоритет** в следващата рамкова програма. Солидна основа в това отношение са европейските стратегии за научни изследвания и иновации в областта на транспорта, както е подчертано от Европейската комисия и Европейските технологични платформи, като например Консултативният съвет за научни изследвания и иновации в областта на въздухоплаването в Европа. Освен това сътрудничествата, обхващащи всички равнища на технологична готовност от основните изследователски дейности до приложенията, са най-ефективният път към пускане на пазара.

5.7. ЕИСК би искал отново да заяви<sup>(1)</sup>, че на практика липсва **хармонизация** между националното и европейското финансиране за научни изследвания. Например концепцията Power-to-X — електрохимично преобразуване на пара и въглероден диоксид чрез използване на енергия от възобновяеми източници с цел производство на синтетични горива — се радва на значителна подкрепа от страна на германската програма за финансиране<sup>(2)</sup>, но без допълващ подход от страна на ЕС.

5.8. На основата на съществуващите технологии понастоящем в Европа се наблюдава повишено търсене на батерии. Много голяма част от световните мощности за производство на акумулаторни клетки се намират в Азия и САЩ. ЕИСК споделя загрижеността на Комисията, че автомобилната промишленост ще зависи до голяма степен от вноса на акумулаторни клетки, което излага снабдяването с тях на различни рискове. В интерес на **европейските автомобилни производители** е да разполагат на място с европейско производство на батерии, което да отговори на търсенето.

5.9. Подкрепата за електромобилността не се ограничава до разработването на батерии. За тежкотоварните превозни средства по-специално, алтернативните решения включват възможността за **електрифицирани пътища** с електрическо задвижване чрез висящи кабели или релси в пътното платно („електрически магистрали“ и др.). Общият проблем за алтернативните задвижващи системи е свързан с разработването на общи стандарти, за да се даде възможност за трансгранично движение и да се създаде поне общоевропейски, а за предпочитане дори и световен пазар. Мрежата TEN-T, по-специално коридорите на централната мрежа, би могла да бъде инструмент за това.

<sup>(1)</sup> ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 66.

<sup>(2)</sup> <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>

5.10. **Двигателите с вътрешно горене**, които са гръбнакът на нашата мобилност по пътищата, срещат все повече противници. Налице е сериозна загуба на доверие в дружествата и регулаторната система, свързана с емисиите на превозните средства, по-специално в настоящия момент, когато беше разкрито съществуването на незаконни измервателно-коригиращи устройства, които смущават или възпрепятстват контрола на емисиите в реални условия на шофиране. Дори и без прибягване до незаконни трикове обаче е известно, че превозните средства, които отговарят на официалната процедура за изпитване на емисиите, причиняват много по-високи нива на замърсяване при шофиране в реални условия. Фактът, че това несъответствие се е задълбочавало през последните десетилетия, е основното обяснение за днешните проблеми. Съществува спешна необходимост от възстановяване на доверието на потребителите в автомобилната промишленост и възвръщане на доверието в нормативната система чрез реалистични стандарти за емисиите и адекватни процедури за изпитване. Комитетът изразява съжаление, че предложението на Комисията за независим европейски надзорен орган за проверка на емисиите от превозните средства беше отхвърлено по-рано през 2017 г. след съпротива от страна на някои държави членки.

5.11. Въпреки това дебатът относно двигателите с вътрешно горене срещу електрическо задвижване не трябва да се ограничава до стандартите за емисии. Трябва да се прави разлика по-специално между въздействието им върху **глобалното** затопляне и това върху замърсяването на въздуха на **местно равнище**. За да се сведе до минимум замърсяването на въздуха, първият избор са ЕПС с нулеви емисии на местно равнище. ЕПС обаче като правило не са съвсем без емисии, погледнато в глобален план. Обемът на емисиите зависи от метода на производство на електроенергията, необходима за зареждане на батериите, както и от производствените процеси. Тъй като дялът на безвъглеродното електропроизводство показва големи различия в държавите членки, е очевидно, че успехът на електрическите автомобили за постигането на целите на ЕС по отношение на климата зависи от държавата, в която се движат електрическите автомобили. Подкрепата на ЕС за **електромобилността** трябва да вземе под внимание факта, че този въпрос е тясно свързан с областта на производството на електроенергия, както беше обсъдено в контекста на **европейския енергиен съюз**.

5.12. Понастоящем автомобилите с двигатели с вътрешно горене са по-добри за дълги разстояния и за тежкотоварни дейности. С оглед на това колко бързо електрическото задвижване може да навакса изоставането, следва да се подготвим за **дълъг преходен период**, през който двете системи за задвижване ще съществуват паралелно. Хибридните автомобили, например, които могат да преминават от вътрешно горене на дълги разстояния към електрическо задвижване в града, могат да предложат решение, за което европейската автомобилна промишленост е добре подготвена. За някои ползватели (като например товарните превози на дълги разстояния) електрическите превозни средства с батерии не са подходящи. Съществува широк спектър от алтернативни технологии, които могат да бъдат използвани, като например водородни горивни клетки и електрифицирани магистрали. Европа трябва да инвестира в тяхното развитие, за да заема водеща позиция в промишлеността в областта на екологосъобразния транспорт.

5.13. ЕИСК подкрепя развитието на професионално обучение в областта на логистиката във всички държави членки с цел осигуряване на нови умения в подкрепа на инициативите в настоящия пакет.

5.14. Следва да се отбележи, че големите градове в целия ЕС са започнали независимо широк спектър от инициативи за справяне със задръстванията и замърсяването. ЕИСК призовава Комисията да разшири работата, която провежда с общинските органи по най-добрите практики и разпространението на информация.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Споразумение за свободна търговия между ЕС и Република Корея — глава „Търговия и устойчиво развитие“**

(2018/C 081/28)

Докладчик: **Dumitru FORNEA**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 22.6.2016 г.                            |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Външни отношения“  |
| Приемане от секцията           | 28.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 127/0/2   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. ЕИСК подкрепя международните усилия за поддържане на мира, включително чрез насърчаване на инициативи за демилитаризиране и премахване на ядреното оръжие на Корейския полуостров. В настоящия контекст Комитетът би искал преди всичко да засвидетелства пълната си и безусловна солидарност с Република Корея по повод заплахите, отправяни от Северна Корея.

1.2. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) отчита, че като цяло Споразумението за свободна търговия (ССТ) между Европейския съюз (ЕС) и Република Корея <sup>(1)</sup> доведе до окуряващи икономически и социални резултати.

1.3. При все това изпълнението на частта от ССТ, свързана с устойчивото развитие, по-специално въпросите от областта на трудовата заетост, продължава да бъде незадоволително. Комитетът потвърждава позициите на Вътрешната консултативна група (ВКГ) <sup>(2)</sup> на ЕС, а именно, че Европейската комисия следва да започне консултации с корейското правителство относно изпълнението на неговите ангажименти по отношение на свободата на сдружаване и колективното договаряне.

1.4. Механизмите на гражданското общество в глава „Търговия и устойчиво развитие“ (ТУР) от ССТ между ЕС и Република Корея бяха подсилвани непрекъснато през последните пет години, а представителността и балансираното представителство на заинтересованите страни се подобриха значително. ВКГ на ЕС и Република Корея се срещаша редовно, а през февруари 2017 г. Форумът на гражданското общество (ФГО) „ЕС-Корея“ се проведе за пети път с участието на ВКГ на ЕС и корейската ВКГ.

1.5. Досега в дискусиите на ВКГ доминираха четири основни теми и дейности: основни трудови права, корпоративна социална отговорност (КСО), екологосъобразна икономика и търговия в контекста на устойчивото развитие и политика в областта на изменението на климата, включително схемите за търговия с емисии в ЕС и Република Корея. За да се укрепи допълнително ролята на тези консултативни механизми и да се отговори на по-широк кръг опасения на различни организации на гражданското общество, ЕИСК препоръчва да се даде възможност на вътрешните консултативни групи да обсъждат въпроси, които са от значение за гражданското общество или устойчивото развитие, и да изразяват мнението си по всички въпроси, обхванати от ССТ.

<sup>(1)</sup> Споразумение за свободна търговия между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Корея, от друга страна; ОВ L 127, 14.5.2011 г. — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=BG>

<sup>(2)</sup> Вътрешната(ите) консултативна(и) група(и) по въпросите на устойчивото развитие (околна среда и трудова заетост) са създадени по силата на член 13.12 с цел да предоставят съвети във връзка с изпълнението на глава „Търговия и устойчиво развитие“.

1.6. Комитетът настоява, че, предвид нарастващия брой влизачи в сила търговски споразумения на ЕС и произтичащото от това нарастване на броя на действащите механизми за мониторинг от страна на гражданското общество, Комисията трябва спешно да осигури необходимите средства, за да могат тези механизми да функционират ефективно. Конкретно при ССТ между ЕС и Република Корея това следва да включва средства за обосновани дейности, в това число аналитична работа или семинари, съпътстващи съвместните годишни заседания с корейската ВКГ.

1.7. Опитът от миналото показва, че в контекста на ССТ между ЕС и Република Корея, последователността и качеството на диалога между двете страни се повишиха значително благодарение на по-добрата координация между дейностите на ВКГ на ЕС и тези на европейските институции, както и на координацията между тях и други международни организации като МОТ и ОИСР. ЕИСК препоръчва работните методи, разработени посредством това междуинституционално сътрудничество, да бъдат използвани през следващия период, включително чрез изграждане на нови партньорства за съответните дейности и проекти.

1.8. За да се гарантира ефективно прилагане на главата за ТУР, ЕИСК счита, че е изключително важно двете страни да вземат предвид и да следват препоръките на гражданското общество, отправяни от ВКГ и ФГО. Комитетът по търговията и устойчивото развитие (КТУР) следва да отговаря в разумен срок на свързаните с ТУР въпроси и препоръки, отправяни от ВКГ.

1.9. ЕИСК призовава Европейската комисия и Европейския парламент да насърчават, по време на двустранните разговори с корейските партньори, инициативи и политически мерки за прилагане на правата върху интелектуална собственост (ИС) и за борба с фалшифицирането, както и за оползотворяване на културното многообразие чрез насърчаване на балансирана търговия с продукти и услуги на културните и творческите индустрии на ЕС и Република Корея.

1.10. ЕИСК подчертава, че е важно да продължи да се повишава информираността сред европейските предприятия, по-специално МСП, по отношение на възможностите, които предлага това ССТ. Процентът на използване на тарифни преференции в ЕС (71 % през 2016 г. в сравнение с 68 % през 2015 г.) може да се увеличи чрез мерки за улесняване на търговията и намалени тарифни и нетарифни бариери, но и чрез създаване на повече възможности за комуникация и сътрудничество между съответните европейски и корейски партньори.

1.11. ССТ между ЕС и Корея е от голямо значение за хранително-вкусовия сектор. През последните години нарасна бързо търговията със селскостопански хранителни продукти между ЕС и Корея. Поради проблемите за селскостопанския сектор на ЕС вследствие на руската забрана и ограниченията, налагани от страна на Китай върху износа от Корея, и ЕС, и Корея се нуждаят от достъп до нови пазари. Европейската комисия би трябвало допълнително да улесни достъпа на европейските селскостопански и хранителни продукти на корейския пазар.

1.12. Комитетът подчертава значението на консултативните механизми (ВКГ и ФГО), заложили от ССТ между ЕС и Корея, като ефективни и представителни инструменти, които могат да помогнат на европейските институции в действията им по прилагането на целите за устойчиво развитие и Парижкото споразумение, както и за засилване на международното сътрудничество в областта на устойчивото развитие, опазването на околната среда и изменението на климата.

## 2. Контекст

2.1. ССТ между ЕС и Република Корея влезе в сила на 1 юли 2011 г. Това е първото приложено двустранно ССТ на ЕС от „ново поколение“. Затова неговата оценка е възможност да се направи преглед на напредъка не само по това ССТ, но и по други последващи споразумения. Тъй като обаче мандатът за водене на преговори по ССТ предшества Договор от Лисабон, споразумението не може да обхване инвестициите.

2.2. ССТ като цяло доведе до положителни търговски резултати за ЕС, както беше докладвано от Комисията. Данните на Комисията показват, че от статистическа гледна точка, пет години след началото на изпълнението на ССТ износът на стоки от ЕС за Корея е нараснал с 59 % — от 28 милиарда евро през 2010 г. (последната година преди временното прилагане) на 44,5 милиарда евро през 2016 г. Следователно търговският дефицит на ЕС с Корея в размер на 11,6 милиарда евро през 2010 г. се е превърнал в търговски излишък на ЕС в размер на 3,1 милиарда евро през 2016 г. Износът на услуги от ЕС за Корея е нараснал с 49 % в сравнение с 32 % внос на ЕС от Корея в периода от 2010 г. до 2015 г. През 2015 г. ЕС отчете търговски

излишък в сектора на услугите в размер на 4,8 милиарда евро. През същия период входящите преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в ЕС нараснаха с 59 %, а изходящите ПЧИ от ЕС (инвестициите на ЕС в Корея) — с 33 %<sup>(3)</sup>.

2.3. Европейската комисия в момента извършва оценка на това ССТ<sup>(4)</sup>. Тя поиска от ЕИСК да даде своя собствена оценка за изпълнението на споразумението, и по-специално на главата за ТУР. Заключениеята в настоящото становище са формулирани, като са взети предвид, наред с останалото, документите и позициите на ВКГ на ЕС, както и свързаните с темата семинари, проведени в Сеул и Брюксел<sup>(5)</sup>.

### 3. Общи бележки

3.1. Икономическото и социалното развитие на Република Корея през последните петдесет години се счита за истински успех. БВП на страната нарасна от 2,36 милиарда щатски долара през 1961 г. до цели 1 411,3 милиарда щатски долара през 2014 г.<sup>(6)</sup> През този период Република Корея съумя да изгради мощна технологична и индустриална база, способна да се конкурира с всяка друга промишлена сила по света.

3.2. Въпреки този напредък обаче през последните пет години в корейското общество се надига вълна от социални искания от страна на гражданите и организираното гражданско общество за по-справедливо разпределение на икономическите блага сред всички социални прослойки. Освен по въпроса за правата на работниците, заинтересованите страни от ЕС и Република Корея изразиха безпокойство и от липсата на реален граждански и социален диалог в страната. Масовите протести в Сеул от края на 2016 г. и началото на 2017 г. потвърждават тази констатация.

3.3. На избирането на президента Moon Jae-in<sup>(7)</sup> се гледа като на нова ера за корейските работници, земеделски стопани, потребители и работодатели. Много организации на гражданското общество приветстваха поетите от новоизбрания президент ангажименти за укрепване на социалната справедливост, и по-специално на правата на работниците, достойното заплащане и сигурността на работните места, както и намерението му да разгледа случая на лишението от свобода профсъюзни лидери<sup>(8)</sup>.

### 4. Механизмът за мониторинг от страна на гражданското общество в главата за ТУР от ССТ между ЕС и Република Корея

4.1. Разпоредбите на споразуменията за свободна търговия от „ново поколение“ предвиждат механизъм за консултации с гражданското общество. В ССТ между ЕС и Република Корея той се състои от две вътрешни консултативни групи, една от европейска и една от корейска страна, които следят за прилагането на споразумението и отправят препоръки към страните по него<sup>(9)</sup>.

4.2. Освен създадената от всяка страна ВКГ, ССТ между ЕС и Република Корея предвижда и провеждането на форум на гражданското общество<sup>(10)</sup> веднъж годишно, в рамките на който двете ВКГ се събират на съвместно заседание и имат възможност да изготвят становища и препоръки.

4.3. Комитетът приветства категорично факта, че това създава добавена стойност в сравнение с останалите споразумения за свободна търговия. Тези съвместни заседания са изрично вписани в споразумението, но, за съжаление, все още не са стандартна практика.

<sup>(3)</sup> Източник: Европейска комисия.

<sup>(4)</sup> Оценка на изпълнението на Споразумението за свободна търговия между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Корея, от друга страна — Междинен технически доклад — [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc\\_155673.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf)

<sup>(5)</sup> Семинари на заинтересованите страни в Сеул (30 ноември 2016 г.) и Брюксел (23 март 2017 г.) в рамките на проект 111 на МОТ между Република Корея и ЕС и семинар на МОТ в Брюксел (6 декември 2016 г.) на тема „Оценка на трудовите разпоредби в споразуменията за търговия: разработване, прилагане и участие на заинтересованите страни“.

<sup>(6)</sup> <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>

<sup>(7)</sup> Новият президент на Република Корея беше избран през май 2017 г. на мястото на президента Park-Geun-hye, която беше отстранена от поста си през декември 2016 г. заради обвинения във вземане на подкуп и злоупотреба с власт.

<sup>(8)</sup> <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>

<sup>(9)</sup> Споразумение за свободна търговия ЕС–Република Корея, член 13.12.

<sup>(10)</sup> Пак там, член 13.13.

4.4. Договореното през 2010 г. ССТ между ЕС и Корея беше първото такова споразумение на ЕС, което включваше специална глава „Търговия и устойчиво развитие“ и глава, предвиждаща механизъм за мониторинг от страна на гражданското общество. Включването на тези елементи беше пряко следствие от съобщението на Комисията „Глобална Европа“<sup>(11)</sup>, публикувано през октомври 2006 г. В него се посочва, че „стремейки се към постигане на социална справедливост и сближаване на собствена територия, ние следва също така да популяризираме нашите ценности, включително социалните и екологичните стандарти и културното разнообразие, из целия свят“<sup>(12)</sup>.

4.5. В своето становище по това съобщение ЕИСК изрично призова за включването на глава за ТУР във всяко следващо ССТ, както и за активна роля на гражданското общество в областта на мониторинга<sup>(13)</sup>.

4.6. Като се започне със споразумението между ЕС и Корея, съществуват седем споразумения на ЕС за търговия с отделна глава за ТУР, както и много други, които в са процес на подготовка и очакват ратификация, включително споразуменията с Канада, Виетнам, Сингапур и Япония. Оттогава Комитетът призовава и за включването на глави за ТУР в самостоятелните инвестиционни споразумения<sup>(14)</sup>. Комитетът счита, че създаването на тези механизми е добър пример за практическото прилагане на ценностите на ЕС, въпреки че вече е време за цялостен преглед<sup>(15)</sup> въз основа на придобития до момента опит.

4.7. Често тези механизми за мониторинг предлагат на местното гражданско общество първия пряк контакт с ЕС, като по този начин го овластяват по немислим преди това начин. Въпреки това в повечето случаи, включително и в този на Корея, съществуват значителни социални и културни различия, за адаптирането и преодоляването на които са нужни усилия и време, както и изграждане и развиване на взаимно доверие и увереност. Следователно може да мине много време преди тези механизми да бъдат напълно установени и да заработят ефективно, а в някои случаи ще са необходими конкретни мерки за изграждане на капацитет.

4.8. Комитетът изразява задоволство, че самият той е изиграл важна роля и е участвал активно в установяването на механизмите, както чрез своите членове, така и чрез своя секретариат. Той има основна роля в тази насока на международните отношения на ЕС.

4.9. Обсъжданията в рамките на ВКГ на ЕС в края на първия ѝ мандат през 2015 г. стигнаха до заключението, че този механизъм е осигурил допълнителен канал за диалог и сътрудничество с партньорите от гражданското общество по въпроси, свързани с търговските отношения и устойчивото развитие. Той е спомогнал и за диалога между Европейската комисия и представителите на правителството на държавата партньор, като същевременно не е бил изключен или ограничен обменът на информация чрез другите съществуващи канали. И все пак капацитетът му за постигане на осезаеми резултати по места трябва те първа да се докаже.

4.10. ЕИСК отново подчертава, че бяха необходими време и усилия, за да заработи механизмът пълноценно. Първоначалните усилия бяха съсредоточени върху създаването на ВКГ и ФГО и включваха изграждането на институционална структура и капацитет. Чак след това членовете на ВКГ и от двете страни имаха възможност да постигнат единно разбиране за мандата на механизма, представителността на организациите на гражданското общество, състава на ВКГ, отношенията с междуведомствения орган (т.е. участието на председателяте на ВКГ в заседанието на Комитета по търговията и устойчивото развитие), въпросите, които ще бъдат обсъждани, и т.н.

4.11. Диалогът се разви постепенно, докато обхване широк кръг от въпроси, включвайки и нови аспекти, като например участието на представител на МОТ в обсъжданията относно трудовите стандарти. Включени бяха съвместни проекти по въпроси от общ интерес (като оглавявания от ЕК проект относно изменението на климата и схемата за търговия с емисии с Република Корея, както и проекта относно Конвенция № 111 на МОТ) и бяха организирани съпътстващи прояви, например семинари, за обмен на информация и споделяне на практики, с възможност за включване на представители на други работещи в тази сфера организации и институции освен ВКГ и гражданското общество. По искане на корейската страна през февруари 2017 г. беше организиран семинар, посветен на националните планове за действие в областта на КСО, бизнеса и правата на човека, и националните звена за контакт, създадени в съответствие с Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия.

<sup>(11)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(12)</sup> Пак там, параграф 3.1, подточка iii).

<sup>(13)</sup> ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 82.

<sup>(14)</sup> ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 19.

<sup>(15)</sup> ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 123.



4.12. Поддържа се сътрудничество и диалог между ВКГ на ЕС и Европейския парламент, както и с други институции на ЕС, по-конкретно Комисията и ЕСВД, които редовно информират ВКГ на ЕС относно прилагането на главата за ТУР на ССТ между ЕС и Република Корея.

4.13. Запазват се връзките с делегацията на ЕС в Сеул, като беше важно делегацията да разполага с необходимия капацитет и експертен опит, за да следи въпросите, свързани с търговията и устойчивото развитие. Ето защо ЕИСК настоятелно препоръчва да се създаде специален пост в делегацията, който да се занимава със свързаните с търговията и устойчивото развитие въпроси.

4.14. По отношение на резултатите ЕИСК счита, че все още е необходимо да се гарантира, че на препоръките на механизма за мониторинг от страна на гражданското общество ще бъде обърнато сериозно внимание и те ще бъдат изпълнени от всяка страна. Налице е и спешна необходимост от обсъждане и постигане на общо разбиране за обстоятелствата, които могат да задействат използването на процедурата на консултации с правителството, предвидена в член 13.14, параграф 1 от ССТ между ЕС и Корея <sup>(16)</sup>.

4.15. Съгласно условията на ССТ ВКГ следва да се състоят от независими представителни организации при балансирано представителство на заинтересованите страни, които представляват трите измерения на устойчивото развитие.

4.16. Това представителство от страна на ЕС следва да включва обединения на организации на европейско равнище, както и организации, които имат особен интерес или опит в областта на търговията, инвестициите или сътрудничеството между ЕС и определена трета страна, или които имат свои партньорски организации, клонове или представителства в съответната партньорска държава. Следва да се използва по-добре наличният експертен опит и информация чрез участващите организации на ЕС или техните организации членки.

4.17. Комитетът настоятелно препоръчва всяка ВКГ да може да обсъжда въпроси, които са от значение за гражданското общество или устойчивото развитие (т.е. икономическо развитие, социално развитие или опазване на околната среда, санитарни и фитосанитарни изисквания, въпроси, свързани с МСП), включително сериозното влияние, което оказват мерките за изпълнение.

4.18. Комитетът настоява, че, предвид нарастващия брой влизачи в сила търговски споразумения на ЕС и произтичащото от това нарастване на броя на действащите механизми за мониторинг от страна на гражданското общество, Комисията трябва спешно да осигури необходимите средства, за да могат тези механизми да функционират ефективно. По отношение на ССТ между ЕС и Република Корея, това следва да включва средства за обосновани дейности, в това число аналитична работа или семинари, съпътстващи съвместните годишни заседания с корейската ВКГ.

4.19. Комитетът също така настоятелно призовава утвърдената практика ФГО да се провежда непосредствено преди или след годишното заседание на КТУР да се превърне в постоянен, приет от всички страни елемент. Това следва да включва участието на председателите на двете ВКГ в заседанията на Комитета по търговията и устойчивото развитие „ЕС-Корея“.

4.20. Комитетът приветства твърдата подкрепа на ГД „Търговия“ за настояването от страна на ВКГ на ЕС за балансиран състав на ВКГ на Република Корея в изпълнение на разпоредбите на споразумението. В резултат на това корейската ВКГ промени своя състав през 2014 г., осигурявайки по-голяма балансираност между трите подгрупи, въпреки че все още има трудности, свързани с недостатъчния експертен опит и представителство на бизнеса в корейската ВКГ.

4.21. Комитетът също така счита, че допълнително трябва да се помисли за ефективната комуникация относно дейността на ВКГ, не само с други организации на гражданското общество, но и с други институции на ЕС (по-специално с Европейския парламент), с цел, не на последно място, засилване на интереса към работата на ВКГ на ЕС и по-широко участие в бъдеще на други организации.

---

<sup>(16)</sup> „Една от страните може да поиска консултации с другата страна във връзка с всеки един въпрос от взаимен интерес, който произтича от настоящата глава, включително във връзка със съобщенията, предоставяни от Националната(ите) консултативна(и) група(и), посочена(и) в член 13.12, като предаде писмено искане за това на звеното за контакт на другата страна“.

## 5. ССТ между ЕС и Република Корея: възможности и предизвикателства за предприятията

5.1. Проучване на доверието сред бизнеса, проведено през 2016 г. от Европейската търговска камара в Корея, показва, че за европейските предприятия Корея е и ще продължи да бъде важен пазар. Промислеността очаква, че преразглеждането на правилата и разпоредбите ще доведе до по-голяма свобода на действие, както и до опростяване на извършването на стопанска дейност в Корея. Прилагането на разпоредбите по собствена преценка и непредвидимата законодателна среда се считат за едни от основните проблеми, които възпрепятстват нормалното осъществяване на стопанска дейност в Корея<sup>(17)</sup>.

5.2. Европейските бизнес организации<sup>(18)</sup> смятат, че процентът на използване на тарифни преференции може да се увеличи чрез повишаване на осведомеността на предприятията (най-вече на МСП) по отношение на възможностите, които предлага това ССТ, и чрез:

- намалени тарифни и нетарифни бариери за износ на продукти на хранително-вкусовата промишленост от ЕС,
- улесняване на търговията, в това число на митническите формалности, конкуренцията и обществените поръчки,
- пълно покритие, пълна реципрочност и ефективен пазарен достъп за промишлени стоки,
- създаване на повече възможности за комуникация и сътрудничество между съответните европейски и корейски партньори.

5.3. МСП в ЕС (по-специално МСП, които не са включени в световните вериги за създаване на стойност) призовават да бъде преосмислена статистиката за търговията, тъй като съществуващите набори от данни не дават ясна картина на непрекия износ и не спомагат за откриване на нови бизнес възможности и за оценка на развитието на търговията в различни сектори. Тяхното предложение е да се премине от статистически данни за брутната търговия към статистически данни за търговията като добавена стойност.

5.4. Защитата на правата върху интелектуална собственост (ИС) и борбата с фалшифицирането също са ключов въпрос за ЕС и Република Корея, най-вече в областта на творческите и културните индустрии: кино, мода, видео игри, „интелигентен“ текстил, музика и т.н. Поради това е важно да се обърща по-голямо внимание на прилагането на ССТ по въпроси, свързани с тези сфери. Някои европейски и световни организации съобщиха за трудности в Корея по отношение на ефективната защита и упражняването на правата върху интелектуална собственост. По-конкретно, има сведения за невъзможност да се гарантират правата върху интелектуална собственост на дружества от света на модата и луксозните стоки, или пълните права за публично изпълнение на музикални продуценти, изпълнители и автори<sup>(19)</sup>.

5.5. В ССТ е включен Протоколът на ЮНЕСКО от 2005 г., който следва да осигурява достатъчно гаранции за оползотворяване на културното многообразие чрез ефективна защита на авторското право и насърчаване на балансирана търговия с продукти и услуги на културните и творческите индустрии на ЕС и Република Корея. Някои европейски дружества считат, че трябва да се подобряват сътрудничеството и диалогът в тази област и да се избягват всякакви протекционистки мерки, налагани едностранно, в контекста на все по-силната конкуренция в световен мащаб за популяризиране на собственото съдържание (особено в медиите и киното).

5.6. Европейските селскостопански и преработени хранителни продукти се ползват с добро реноме сред корейските потребители, вследствие на което ЕС осъществява значителен износ на селскостопански и хранителни продукти за корейския пазар. Европейската комисия предприе някои стъпки за популяризиране на продуктите на ЕС в Корея, но има още много какво да се направи, за да се оползотвори максимално потенциалът на тези привилегирани търговски отношения.

<sup>(17)</sup> Европейският бизнес в Корея: проучване на доверието сред бизнеса 2016 г., Европейска търговска камара; <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>

<sup>(18)</sup> Позиция на Business Europe по ССТ между ЕС и Република Корея: <https://www.besnesseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>

<sup>(19)</sup> Бележки на IFPI във връзка с частичното изменение на Закона за авторското право в Южна Корея: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>

5.7. Износът на продукти на хранително-вкусовата промишленост от ЕС към Корея нарасна много бързо през последните години, достигайки 2,6 милиарда евро през 2016 г. Република Корея е на 13-о място сред най-важните търговски партньори на ЕС в сектора на хранително-вкусовата промишленост<sup>(20)</sup>. ССТ между ЕС и Република Корея премахва митата върху почти всички селскостопански продукти на ЕС. За някои продукти бяха въведени тарифни квоти. Взаимното признаване на някои географски указания (ГУ) също е важен фактор за насърчаване износа на продукти на хранително-вкусовата промишленост между ЕС и Корея.

5.8. Заради проблемите, с които селскостопанският сектор на ЕС се сблъска вследствие на руската забрана и наложените от Китай ограничения върху корейския износ като санкция срещу разполагането на отбранителни системи ТНААД, ЕС и Република Корея се нуждаят от достъп до нови пазари, като в тази връзка ССТ между тях вече се доказва като взаимноизгодно.

#### **6. Въздействието на ССТ между ЕС и Република Корея върху трудовите стандарти, колективните трудови правоотношения и най-общо върху качеството на социалния и гражданския диалог**

6.1. В главата за ТУР се потвърждават отново ангажиментите на страните във връзка с конвенциите на МОТ и се създават механизъм за мониторинг от страна на гражданското общество и механизъм за консултации с него, които да следят за прилагането на ССТ и да дават препоръки. Държавите — членки на ЕС, са ратифицирали и осемте основни конвенции на МОТ, а Република Корея — четири от тях. В световен мащаб държавите, които не са ратифицирали тези конвенции на МОТ, са малцинство<sup>(21)</sup>.

6.2. Съществуват различни свободни икономически зони (СИЗ)<sup>(22)</sup> и зони за свободна търговия (ЗСТ)<sup>(23)</sup> в Корея. Наред с други стимули, тези зони предлагат някои изключения от националното трудово и екологично право. Така например, дружествата с повече от 300 служители са изключени от задължението да наемат лица с увреждания, които да съставляват поне 2 % от работната им сила, или да дават платен отпуск, наричан обикновено „седмична почивка“.

6.3. ЕИСК счита, че както характерът, така и целта на тези изключения са в нарушение на член 13.7 от ССТ между ЕС и Корея, който гласи: „а) Страна по споразумението не занижава или намалява равнищата на опазване на околната среда или на закрила на трудовата заетост, които се предоставят по силата на нейното законодателство, с цел насърчаване на търговията или инвестициите, като не изпълнява или по друг начин се отклонява от своите законови актове, подзаконовни актове или стандарти, или предлага такова неизпълнение или друго отклонение по начин, който засяга търговията или инвестициите между страните“.

6.4. ВКГ на ЕС и ФГО много пъти са поставяли тези въпроси в периода 2012—2017 г. и нееднократно са призовавали за ускоряване на ратификацията на основните конвенции на МОТ. След инициативата на ВКГ на ЕС, ФГО „ЕС-Корея“ поиска да наблюдава изпълнението на член 13.4.3, който постановява, че „страните ще полагат продължителни и непрекъснати усилия“ за ратифицирането на основните и актуални конвенции на МОТ. Европейската комисия повдигна този въпрос пред правителството на Корея.

6.5. През юни 2015 г. корейското правителство отговори, че „що се отнася до нератифицираните основни конвенции, някои от разпоредбите им не отговарят на действащото вътрешно законодателство и ситуация, което прави трудно създаването на условия за тяхното ратифициране в Корея“. В отговора на правителството се посочва още: „Тъй като законите и системите на една държава, по-специално трудовото законодателство, следва да отразяват уникалните и социални и икономически характеристики и да се основават на тристранни споразумения, не е лесно да се постигне подобряване на вътрешното законодателство и системи в кратък срок“. Тази позиция не е в съответствие с разпоредбите на член 13.4.3 и като цяло с главата за ТУР.

6.6. На 15 септември 2015 г. ФГО публикува изявление, в което изрази „разочарованието си от липсата на напредък и конкретни стъпки, по-специално що се отнася до ратифицирането и ефективното изпълнение на основните конвенции на МОТ“ и призова „страните по споразумението да подновят усилията си в тази посока“.

<sup>(20)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf)

<sup>(21)</sup> Основни конвенции на МОТ, които не са ратифицирани от Република Корея, са Конвенция № 29 от 1930 г. относно принудителния труд; Конвенция № 87 от 1948 г. за синдикалната свобода и закрила на правото на синдикално организиране; Конвенция № 98 от 1949 г. за правото на организиране и на колективно договаряне; Конвенция № 105 от 1957 г. относно премахването на принудителния труд.

<sup>(22)</sup> <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>

<sup>(23)</sup> [http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=3&bbs\\_seq\\_n=12](http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12)

6.7. Комитетът призовава Европейската комисия да проведе официални консултации с корейското правителство, както поиска ВКГ на ЕС в писмата си до комисаря по въпросите на търговията (De Gucht през януари 2014 г. и Malmström през декември 2016 г.) и Европейският парламент в своята резолюция от 18 май 2017 г. <sup>(24)</sup>. При стартирането си консултациите биха могли да се съсредоточат върху факта, че Корея не е ратифицирала конвенциите на МОТ, и върху въпроси, свързани с нарушаването от страна на Корея на трудовите разпоредби, установени в главата за ТУР от ССТ.

6.8. В бъдеще е важно да се засили сътрудничеството между правителството на Република Корея и социалните партньори, например чрез по-тематично насочени проекти, финансирани и осъществени съвместно от Европейската комисия, ЕИСК и МОТ. Представителите на социалните партньори и други организации на гражданското общество в Република Корея и ЕС, които участват в двете ВКГ, трябва да бъдат пряко ангажирани с изпълнението на тези проекти.

## 7. Защита на околната среда и насърчаване на устойчивото развитие

7.1. В ССТ се потвърждават още веднъж ангажиментите на държавите — членки на ЕС, да прилагат многостранните споразумения по околната среда, по които са страни, като Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата и Парижкото споразумение, Конвенцията за биологичното разнообразие и Конвенцията по международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора (CITES).

7.2. От 2015 г. насам Корея разполага със своя национална схема за търговия с емисии (КСТЕ), която е първата действаща програма от такъв вид в Източна Азия. КСТЕ обхваща около 525 от операторите с най-големи емисии в страната, на които се падат около 68 % от емисиите на парникови газове на национално равнище. КСТЕ обхваща преките емисии на шест газа по Протокола от Киото, както и индиректните емисии от потреблението на електроенергия. До 2030 г. Република Корея възнамерява да намали своите емисии на парникови газове с 37 % в сравнение със сценария „запазване на обичайната практика“ (планиран национално определен принос, представен в РКООНИК). Това се равнява на намаление от 22 % в сравнение с равнищата на емисиите от 2012 г. <sup>(25)</sup> На 8 юли 2016 г. ЕС стартира проект за сътрудничество с Република Корея на стойност 3,5 милиона евро, за да подкрепи изпълнението на КСТЕ. Проектът ще продължи до януари 2019 г., финансира се по Инструмента за външно партньорство на ЕС, с непарична вноска от корейското правителство, и ще бъде ръководен съвместно от ЕС и корейското Министерство на стратегията и финансите <sup>(26)</sup>.

7.3. Бившият президент Lee Myung Baek стартира правителствена инициатива, озаглавена „Зелен растеж“. На 27–28 октомври 2015 г. в Сеул се проведе 19-ият Форум за екологичните иновации като част от сътрудничеството между ЕС и Република Корея в екологичната сфера. От 2006 г. насам европейските форуми за екологичните иновации събират специалисти от областта на науката и техниката, политиката, финансите, НПО, академичните и бизнес среди. На форума бяха проучени новите бизнес възможности в областта на екологичните иновации и бяха представени най-новите тенденции в кръговата икономика, със специален акцент върху иновативните материали и продукти <sup>(27)</sup>.

7.4. В рамките на създадените от ССТ между ЕС и Корея консултативни механизми представители на гражданското общество от ЕС и Корея изразиха интерес към това да се постави акцент върху въпросите, свързани с изпълнението на ЦУР и на Парижкото споразумение. Комитетът е убеден, че както ВКГ, така и ФГО са ефективни и представителни инструменти, които могат да помогнат на европейските институции в действията им за засилване на международното сътрудничество в областта на устойчивото развитие, опазването на околната среда и изменението на климата.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(24)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 18 май 2017 г. относно прилагането на Споразумението за свободна търговия между Европейския съюз и Република Корея (2015/2059(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0225+0+DOC+XML+V0//BG>.

<sup>(25)</sup> Международно партньорство за действие за намаляване на въглеродните емисии, 9 януари 2017 г., Корейска схема за търговия с емисии.

<sup>(26)</sup> [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2016070801\\_en](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_en)

<sup>(27)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd\\_forum/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html)

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обмен и защита на личните данни в един глобализиран свят“**

[COM(2017) 7 final]

(2018/C 081/29)

Докладчик: **Cristian PÎRVULESCU**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейска комисия, 31.5.2017 г.                            |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Решение на Пленарната асамблея | 8.5.2017 г.   |
| Компетентна секция             | „Външни отношения“  |
| Приемане от секцията           | 28.9.2017 г.  |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 175/1/3   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Волен от своите фундаментални ценности и основавайки се на учредителните документи, ЕС има отговорността да се превърне в глобален фактор при насърчаването на спазването на основните права, както и на адекватната защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни. В това отношение ЕИСК насърчава Европейската комисия да възприеме проактивен подход на двустранно и многостранно равнище при насърчаването на най-високи стандарти за защита на личните данни.

1.2. ЕИСК счита, че Комисията трябва да вземе под внимание четирите ключови критерия, когато оценява държавите, с които би трябвало да води добре балансиран и разумен диалог относно адекватното равнище на защита. Важно е обаче тези критерии да се тълкуват с оглед на реалния ангажимент за постигане на равностойно и функционално равнище на защита на личните данни, поет от правителствата, парламентите и съдилищата в тези държави.

1.3. ЕИСК призовава за повече прозрачност и по-голямо участие в процеса на издаване на решения относно адекватността на равнището на защита. Представителите от бизнес сектора, особено МСП, а също и групи за защита на потребителите, граждански групи и други организации на гражданското общество трябва да участват и с тях трябва да се провеждат консултации. ЕИСК е на разположение с цел улесняване на процеса на консултация.

1.4. ЕИСК приветства диалога, който Комисията започна да води с ключови търговски партньори в Източна и Югоизточна Азия, включително Япония и Корея, а вероятно и Индия, с държави от Латинска Америка и държави, попадащи в обхвата на европейската политика за съседство, които са изразили интерес към получаване на „констатация за адекватно равнище на защита“.

1.5. ЕИСК изразява надежда, че Комисията, Съветът, националните правителства и парламентите на държавите членки, както и правителството и Конгресът на САЩ ще приветстват предложенията относно адекватността на защитата, осигурявана от Щита за личните данни между ЕС и САЩ, които са представени в резолюцията на Европейския парламент от 6 април 2017 г. В своята резолюция Европейският парламент изразява сериозни опасения, много от които дават да се разбере, че споразумението и действащата законодателна рамка в САЩ практически не защитават правата на гражданите на ЕС.

1.6. Предвид бързия технологичен напредък и непрекъснатото разширяване на инфраструктурата в областта на ИКТ е налице необходимост от осъществяване на по-непосредствен надзор и наблюдение от страна на правителствата. Независимо от това, че решенията относно адекватното ниво на защита се подлагат на оценка на всеки четири години (вж. член 45, параграф 3 от Общия регламент относно защитата на данните — ОРЗД), ЕИСК препоръчва да се установи постоянен контакт

между Комисията, органите по защита на данните (ОЗД) и правителствените органи на трети държави, за да се установят новите предизвикателства в настоящата много динамична технологична и икономическа среда.

1.7. ЕИСК счита, че насърчаването на стандартите за защита на данните чрез многостранни инструменти би трябвало да бъде приоритет за Европейската комисия и че този ангажимент би трябвало да бъде подкрепен с ресурси, така че теоретично да може да се постигне реална защита на правата на човека и на практика да се осигури ефективна правна защита за претърпените вреди.

1.8. Комитетът подчертава, че в съобщението Комисията не прави разграничение между различните видове и начини на използване на личните данни с изключение на наказателноправните въпроси.

1.9. Конвенция на Съвета на Европа № 108 от 1981 г. с допълнителния протокол от 1999 г. към нея е единственият обвързващ многостранен инструмент в областта на защитата на данните. Този инструмент би трябвало да бъде доразвит и повече трети държави да бъдат насърчени да се присъединят към нея.

1.10. Би трябвало да продължат да се развиват многостранните усилия в рамките на ОИСР (Организацията за икономическо сътрудничество и развитие), Г-20 и АТИС (Азиатско-тихоокеанското икономическо сътрудничество) с оглед на изграждането на наистина глобална многостранна система за защита на данните. Сътрудничеството със специалния докладчик на ООН за правото на неприкосновеност на личния живот би трябвало да бъде стабилно и функционално.

1.11. По отношение на обmena на лични данни като част от предотвратяването, разследването и наказателното преследване на престъпления ЕИСК обявява своята категорична подкрепа за създаването на надеждни гаранции за защита на данните, но също така приема възможността за въвеждане на констатации за адекватното равнище на защита в сектора на наказателното правоприлагане. Защитата на данните и предотвратяването, разследването и наказателното преследване на престъпления, включително киберпрестъпност и тероризъм, трябва да вървят ръка за ръка.

1.12. ЕИСК припомня важността на защитата на личните и здравните данни, както и на данните за рехабилитацията на хората с увреждания съгласно установеното в член 22 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

## 2. Контекст/въведение

2.1. Защитата на личните данни е част от общата конституционна рамка на Европа и е залегнала в член 8 от Хартата на основните права на ЕС. Тя е от основно значение за правото на ЕС в продължение на повече от двадесет години, като се започне от Директивата за защита на данните от 1995 г. („Директивата от 1995 г.“) и се стигне до приемането на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) и Директивата за полицейското сътрудничество през 2016 г.

2.2. С реформата на законодателството на ЕС за защита на данните, приета през април 2016 г., се въвежда система, която гарантира високо равнище на защита както в рамките на ЕС, така и за международния обмен на лични данни за търговски цели и за целите на правоприлагането. Новите правила ще влязат в сила през май 2018 г.

2.3. След като завърши реформата на правилата на ЕС за защита на данните, сега Комисията изготвя стратегия за популяризирането на международни стандарти в тази област. В съобщението са представени различните инструменти за международен обмен на лични данни въз основа на реформираните правила за защита на данните, както и стратегията на Комисията за работа с избрани трети държави в бъдеще за постигане на решения за адекватно равнище на защита и насърчаване на стандартите за защита на данните чрез многостранни инструменти.

2.4. Общият регламент относно защитата на данните от 2016 г. предлага „инструментарий“ от механизми за предаване на лични данни от ЕС на трети държави: решения относно адекватното равнище на защита, стандартни договорни клаузи, задължителни фирмени правила, механизми за сертифициране и кодекси за поведение. Основната цел на тези механизми е да гарантират, че когато личните данни на европейци се предават в чужбина, те не губят предвидената защита. Въпреки че структурата на международното предаване на лични данни е подобна на тази съгласно Директивата за защита на данните от 1995 г., с реформата се опростява и разширява тяхното използване и се въвеждат нови инструменти, свързани с международното предаване на данни (напр. кодекси за поведение и механизми за сертифициране).

### 3. Общи бележки

3.1. ЕИСК одобрява усилията, които ЕС полага, за да защити личните данни на своите граждани, като в същото време остава отворен и интегриран в един все по-взаимосвързан свят.

3.2. Волен от своите фундаментални ценности и основавайки се на учредителните документи, ЕС има отговорността да се превърне в глобален фактор при насърчаването на спазването на основните права, както и на високо равнище на защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни. В това отношение ЕИСК насърчава Европейската комисия да възприеме проактивен подход на двустранно и многостранно равнище при насърчаването на най-високи стандарти за защита на личните данни на своите собствени граждани и на гражданите на трети държави.

3.3. ЕС би трябвало да подкрепя глобалната програма за защита на личните данни и нейните основни принципи: защитата на данните е основно право и неговата защита се организира чрез приемането на всеобхватно законодателство в тази област, въвеждането на приложими индивидуални права на защита и създаването на независими надзорни органи.

3.4. Постигането на възможно най-висока защита на личните данни е не само законова отговорност, но и изключителна възможност. Цифровата икономика, международните потоци от стоки и услуги и електронното правителство печелят от доверието на гражданите във въведените институционални и регулаторни форми на защита. Защитата на данните и справедливата международна търговия са от съществена важност за гражданите и не би трябвало да се разглеждат като противоречащи си ценности.

3.5. ЕИСК продължава да подкрепя общата посока, в която се развива политиката на ЕС в областта на защитата на данните, както направи в своите предходни становища, като в същото време обаче настоятелно изтъква необходимостта от по-високи равнища на защита. В своето становище SOC/455 относно Общия регламент относно защитата на данните Комитетът даде няколко подробни примера по отношение на няколко члена, като спомогна за по-добро определение на правата, на засилената защита на обществото като цяло и на работниците в частност, на естеството на съгласието, на законността на обработването и по-специално, на задълженията на длъжностното лице за защита на данните и на обработването на данни в контекста на трудовите правоотношения<sup>(1)</sup>.

3.6. Освен това ЕИСК подчерта правото на лицата, физически или юридически, да изразяват съгласието си по отношение на свързаните с тях данни. В своето становище TEN/631 относно Общия регламент относно защитата на данните ЕИСК изразява мнението, че „ползвателите трябва да бъдат информирани, образовани и да проявяват предпазливост, тъй като щом дадат съгласието си, доставчикът ще може да обработва допълнително съдържанието и метаданните, за да получи възможно най-голям дял и печалба. (...) Ограмотяването на ползвателите как да упражняват своите права, както и анонимизирането и шифроването би трябвало да бъдат приоритети, свързани с този регламент [Регламент относно зачитането на личния живот и защитата на личните данни в електронните съобщения].“<sup>(2)</sup>

3.7. ЕИСК подкрепя създаването, считано от май 2018 г., на единен общоевропейски набор от правила вместо действащите понастоящем 28 национални законодателства. Новосъздаденият механизъм за „обслужване на едно гише“ ще гарантира, че един единен орган по защита на данните („ОЗД“) ще отговаря за надзора на трансграничните операции по обработване на данни, извършвани от дадено дружество в ЕС. Ще бъде гарантирана последователност в тълкуването на новите правила. По-специално в трансграничните случаи, в които са ангажирани няколко национални ОЗД, ще бъде приемано едно решение, за да се гарантира, че общите проблеми получават общи решения. ЕИСК се надява, че новите процедури не само ще осигурят последователност в тълкуването, но и възможно най-високо равнище на защита на данните.

3.8. ЕИСК отбелязва, че съобщението и ключовите предложения в него се приветстват от „Цифрова Европа“ — организацията, която представлява производителите в областта на цифровите технологии в Европа<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Становище на ЕИСК относно Общ регламент относно защитата на данните, 23 май 2012 г., докладчик: ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 90.

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК относно Защита на личните данни, 5 юли 2017 г., ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 138.

<sup>(3)</sup> Писмо до Европейската комисия във връзка с нейното неотдавнашно съобщение относно международното предаване на данни, DIGITALEUROPE, 12 май 2017 г., до което е осъществен достъп на 1 август: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>

Нарастващото навлизане на изчисленията в облак поражда нови и комплексни предизвикателства, които се очаква да претърпят развитие поради бързия темп на технологичните промени. Законодателството трябва да може да се адаптира, така че да бъде в съответствие с технологичните и пазарните процеси.

#### 4. Конкретни бележки

4.1. Решенията относно адекватното равнище на защита, които взема Комисията, понастоящем са подходящият инструмент за гарантиране на защитата на данните на гражданите на ЕС по отношение на други държави и организации — правителствени и частни. Те също така са полезен инструмент за насърчаване на държавите извън ЕС да се стремят към сходно равнище на защита за своите собствени граждани и би трябвало да бъдат предпочитаният инструмент за защита на обмена на лични данни.

4.2. ЕИСК счита, че Комисията трябва да вземе под внимание четирите ключови критерия <sup>(4)</sup>, когато оценява държавите, с които следва да води добре балансиран и разумен диалог относно адекватното ниво на защита. Важно е обаче тези критерии да се тълкуват с оглед на реалния ангажимент за постигане на равностойно и функционално ниво на защита на личните данни, който е поет от страна на правителствата, парламентите и съдилищата в тези държави.

4.3. ЕИСК призовава за повече прозрачност и по-голямо участие в процеса на издаване на решения относно адекватността на равнището на защита. Представителите от сектора, особено МСП, а също и групи за защита на потребителите и други организации на гражданското общество трябва да участват и с тях трябва да се провеждат консултации. ЕИСК е на разположение с цел улесняване на процеса на консултация.

4.4. ЕИСК приветства диалога, който Комисията започна да води с ключови търговски партньори в Източна и Югоизточна Азия, включително Япония и Корея, а вероятно и Индия, с държави от Латинска Америка и държави, попадащи в обхвата на европейската политика за съседство, които са изразили интерес към получаване на „констатация за адекватно ниво на защита“.

4.5. ЕИСК счита, че статутът „частично адекватно равнище на защита“ за отделни сектори и територии на някои държави е проблематичен, тъй като не осигурява достатъчни конституционни, процедурни и институционални гаранции за защита на личните данни. Определянето на частично адекватно равнище може да е полезен междинен етап, в който ЕС и съответните държави да намерят общи допирни точки и да положат координирани усилия. В дългосрочен план целта е да се постигне по-стабилно и всеобхватно споразумение въз основа на съществуващите уредби във всички засегнати държави <sup>(5)</sup>.

4.6. ЕИСК приветства усилията за създаване на надеждна и функционална двустранна рамка със САЩ. Приетото наскоро решение относно Щита за личните данни между ЕС и САЩ, което заменя рамката за сферата на неприкосновеност на личния живот между ЕС и САЩ, представлява стъпка напред. То обаче е ограничено по своя обхват, тъй като се основава на доброволно присъединяване и не включва голям брой организации от САЩ.

4.7. ЕИСК изразява надежда, че Комисията, Съветът, националните правителства и парламентите на държавите членки, както и правителството и Конгресът на САЩ ще приветстват предложенията относно адекватността на защитата, осигурявана от Щита за личните данни между ЕС и САЩ, които са представени в резолюцията на Европейския парламент от 6 април 2017 г. В резолюцията Европейският парламент изразява сериозни опасения, много от които дават да се разбере, че споразумението и действащата законодателна рамка в САЩ практически не защитават правата на гражданите на ЕС <sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Ключовите критерии са: 1. обемът на търговските отношения на ЕС (настоящи или потенциални) с дадена трета държава, включително наличието на споразумение за свободна търговия или текущи преговори; 2. обемът на потоците от лични данни от ЕС, отразяващ географски и/или културни връзки; 3. ролята на пионер, която третата държава играе в областта на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, поради която може да послужи за образец на други държави в региона, и 4. цялостните политически отношения с въпросната трета държава, по-специално по отношение на насърчаването на общи ценности и споделени цели на международно равнище.

<sup>(5)</sup> Комисията прикани САЩ да продължи с усилията си за изграждане на всеобхватна система за защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни, създаваща възможност за сближаване на двете системи в по-дългосрочен план. Вж. съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, „Трансатлантически потоци от данни: възстановяване на доверието чрез солидни гаранции“, COM(2016) 117 final, 29.2.2016 г.

<sup>(6)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 6 април 2017 г. относно адекватността на защитата, осигурявана от Щита за личните данни между ЕС и САЩ: ЕП „изразява съжаление, че нито принципите на Щита за личните данни, нито писмата от администрацията на САЩ за предоставяне на разяснения и уверения доказват наличието на ефективна съдебна защита на правата на лицата в ЕС, чиито лични данни са обект на прехвърляне към организации в САЩ съгласно принципите на Щита за личните данни и на последващ достъп и обработка от публичните органи на САЩ за целите на правоприлагането и обществен интерес, които бяха изтъкнати от Съда на ЕС в решението му от 6 октомври 2015 г. като съставляващи същността на основното право, гарантирано от член 47 от Хартата на ЕС“, параграф 26.



4.8. Сходни опасения бяха изразени от няколко групи на гражданското общество от Европейския съюз и САЩ <sup>(7)</sup>. ЕИСК насърчава всички институции на ЕС да вземат предвид тези опасения.

4.9. Комитетът приема желанието на Комисията да внесе нова динамика, но отбелязва, че предложенията ѝ запазват правната несигурност за лицата, чиито права са били нарушени. Има няколко аспекта, които допринасят за това:

— Естеството на включените данни не е конкретизирано: т.е. лични данни, метаданни, интелектуална собственост.

— Начините на използване. Какъв вид обработване на личните данни е разрешено за търговски цели и за целите на правоприлагането?

— Естеството на участниците. Каква е ролята на частните дружества, държавните органи и съдилищата?

— Правният статут и отговорността на дружествата, работещи с лични данни, са неясни. Санкциите и компенсациите за понесените вреди. Каква е ролята на националните съдилища на държавите членки в ЕС или на другите съдилища, включително тези в трети държави?

4.10. Наблюдението след приемането на решение относно адекватното ниво на защита е от съществено значение, за да се гарантира действието на споразуменията на практика. Предвид бързия технологичен напредък и непрекъснатото разширяване на инфраструктурата в областта на ИТК е налице необходимост от осъществяване на по-непосредствен надзор и наблюдение от страна на правителствата. Независимо от това, че решенията относно адекватното равнище на защита се подлагат на оценка на всеки четири години (вж. член 45, параграф 3 от ОРЗД), ЕИСК препоръчва да се установи постоянен контакт между Комисията, ОЗД и правителствените органи на трети държави, за да се установят новите предизвикателства в настоящата много динамична технологична и икономическа среда.

4.11. ЕИСК насърчава Комисията да работи със заинтересованите страни за разработването на алтернативни механизми за предаване на лични данни, адаптирани към конкретните нужди или условия на специфични отрасли, бизнес модели и/или оператори.

4.12. ЕИСК счита, че насърчаването на стандарти за защита на данните чрез многостранни инструменти би трябвало да бъде приоритет за Комисията и че този ангажимент би трябвало да бъде подкрепен с ресурси.

4.13. Конвенция на Съвета на Европа № 108 с допълнителния протокол към нея е единственият обвързващ многостранен инструмент в областта на защитата на данните. Този инструмент би трябвало да бъде доразвит и повече трети държави да бъдат насърчени да се присъединят към нея.

4.14. Многостранните усилия в рамките на ОИСР, Г-20 и АТИС би трябвало да продължат да се развиват с оглед на изграждането на наистина глобална многостранна система за защита на данните. Сътрудничеството със специалния докладчик на ООН за правото на неприкосновеност на личния живот би трябвало да бъде стабилно и функционално.

4.15. Засилване на сътрудничеството със съответните национални правоприлагачи и надзорни органи в областта на неприкосновеността на личния живот в трети държави би трябвало да бъде приоритет. Въпреки че не създава правно обвързващи задължения, Световната мрежа по прилагане на законодателството в областта на неприкосновеността на личния живот (Global Privacy Enforcement Network — GPEN) може да насърчава сътрудничеството при правоприлагането чрез споделянето на най-добри практики за справяне с трансграничните предизвикателства и подпомагане на съвместни инициативи по правоприлагане и кампании за повишаване на осведомеността <sup>(8)</sup>.

4.16. По отношение на обмена на лични данни като част от предотвратяването, разследването и наказателното преследване на престъпления ЕИСК обявява своята категорична подкрепа за създаването на надеждни гаранции за защита на данните, но също така приема възможността за въвеждане на констатации за адекватното ниво на защита в сектора на наказателното правоприлагане. Защитата на данните и предотвратяването, разследването и наказателното преследване на престъпления, включително киберпрестъпност и тероризъм, трябва да вървят ръка за ръка.

<sup>(7)</sup> Коалиция от организации в областта на гражданските свободи призовава законодателите на ЕС да настояват за реформа на надзора в САЩ, за да се гарантира зачитане правата рамка за лица, които не са граждани на САЩ, 28 февруари 2017 г., достъп до документа е осъществен на 1 август: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>

<sup>(8)</sup> Вж. също така рамката за неприкосновеност на личния живот на ОИСР, ОИСР, 2013 г.

4.17. Рамковото споразумение за защита на данните между ЕС и САЩ, сключено през декември 2016 г., е добър пример за включване на права и задължения за защита на данните в съответствие с достиженията на правото на ЕС в двустранни споразумения. По същия начин може да се подхожда и в други области на политиката, като политиката в областта на конкуренцията и защитата на потребителите. ЕИСК насърчава Комисията да проучи възможността за сключване на подобни рамкови споразумения със своите важни партньори в областта на правоприлагането.

4.18. Комитетът очаква резултатите от първия годишен преглед на Щита за личните данни между ЕС и САЩ и се надява, че той ще представлява задълбочен, колективен анализ. ЕИСК изразява надежда, че ЕС и САЩ ще останат ангажирани със съвместната работа за постигане на по-високо равнище на защита на личните данни.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1295/2013 за създаване на програма „Творческа Европа“ (2014—2020 г.)“**

[COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD)]

(2018/C 081/30)

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Консултация                    | Европейски парламент, 11.9.2017 г.<br>Съвет на ЕС, 22.9.2017 г. |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз     |
| Компетентна секция             | Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)            |
| Приемане на пленарна сесия     | 18.10.2017 г.   |
| Пленарна сесия №               | 529   |
| Резултат от гласуването        | 196/0/3   |
| („за“/„против“/„въздържал се“) |   |

Комитетът прие своето становище относно програмата „Творческа Европа“ (2014—2020 г.). (Регламент (ЕС) № 1295/2013) — CCMI/098 — CES828—2012\_AC — на 28 март 2012 г.<sup>(1)</sup>.

Предходното становище подкрепи изцяло както съдържанието на предложението на Комисията за създаване на програма „Творческа Европа“ (2014—2020 г.), така и увеличаване на бюджета за финансирането ѝ. Все пак, независимо че Комитетът подчертава значението на икономическите аспекти в програмата „Творческа Европа“, той отбелязва също така, че програмата беше прекалено съсредоточена върху общата цел за конкурентоспособност, без да отрежда достатъчна видимост на целта за насърчаване на европейското културно и езиково многообразие и ценности. Освен това според него размерът на бюджета е недостатъчен за постигането на целите на програмата, в сравнение с общия бюджет на ЕС или със средствата, които някои държави членки отпускат за подкрепа на културните дейности.

В своето ново предложение Комисията предлага да се създаде правно обосновано и прозрачно решение за гарантиране на устойчива подкрепа за Младежкия оркестър на Европейския съюз (EUYO), като се отчитат неговите специфични характеристики и той се признае за „орган, определени в основен акт“ по смисъла на член 190, параграф 1, буква г) от Делегиран Регламент (ЕС) № 1268/2012.

Тази инициатива напълно отговаря на гледната точка на Комитета, изложена в предходното му становище. За това финансиране на EUYO няма да са нужни допълнителни средства от бюджета на ЕС.

В новото предложение е добавена само една нова буква в член 13, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1295/2013 за създаване на програма „Творческа Европа“ (2014—2020 г.): „е) Младежкия оркестър на Европейския съюз.“

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, и предвид факта, че вече се е произнесъл по въпроса в свое предходно становище CCMI/098 — CES828-2012\_AC, прието на 28 март 2012 г.<sup>(2)</sup>, на 529-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 октомври 2017 г. (заседание от 18 октомври), Комитетът реши със 196 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(1)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма Творческа Европа“ (2014-2018), ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 35.

<sup>(2)</sup> Вж. бележка под линия № 1.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“**

(допълнение към становище)

(2018/C 081/31)

Докладчик: **Petr ZAHRADNÍK**Съдокладчик: **Javier DOZ ORRIT**

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Решение на пленарната асамблея: | 27.4.2017 г.   |
| Правно основание                | член 29(A) от Редя и условията за прилагане на Правилника за дейността |
| Компетентна секция              | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“      |
| Приемане от секцията            | 5.10.2017 г.   |
| Приемане на пленарна сесия      | 19.10.2017 г.  |
| Пленарна сесия №                | 529  |
| Резултат от гласуването         | 158/4/6  |
| („за“/„против“/„въздържал се“)  |  |

**Преамбул**

Настоящото становище е част от по-широк пакет от четири становища на ЕИСК относно бъдещето на европейската икономика (Задълбочаване на Икономическия и паричен съюз и икономическата политика на еврозоната, Съюз на капиталовите пазари и Бъдещето на финансовите средства на ЕС)<sup>(1)</sup>. Пакетът идва в контекста на процеса във връзка с Бялата книга за бъдещето на Европа, предприет неотдавна от Европейската комисия, и в него е взета предвид речта на председателя Юнкер за състоянието на Съюза през 2017 г. В съответствие с резолюцията на ЕИСК относно „Бъдещето на Европа“<sup>(2)</sup> и предходни становища относно завършването на ИПС<sup>(3)</sup>, в този пакет от становища се подчертава нуждата от обща визия в управлението на Съюза, която далеч надхвърля техническите подходи и мерки и е въпрос преди всичко на политическа воля и обща перспектива.

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Настоящите заключения и препоръки са изготвени като допълнение към становище ECO/423, което настоящото становище напълно споделя и доразвива. Те са в съответствие и с останалите три становища по темата за икономическото бъдеще на Европа, посочени в преамбула.

1.2. ЕИСК приветства постигнатия напредък в развитието на икономическата политика на еврозоната и наблюдава внимателно обстоятелствата, които оформят това развитие. Той обаче счита за особено важни обстоятелствата, които свързват средата в еврозоната с фискалните аспекти и с укрепването на нейната институционална рамка.

1.3. ЕИСК счита за особено важно да се постигне балансирано съчетание от икономическите политики на еврозоната, при което паричните, фискалните и структурните им компоненти са надлежно свързани помежду си. С оглед на предвиденото прегрупиране на тези политики в съответствие с икономическото развитие, това се превръща във все по-важен фактор.

1.4. ЕИСК изразява несъгласие с решението на Европейския съвет да отхвърли положителната фискална позиция и го призовава да преразгледа това заключение. По-специално очакваното прекратяване на политиката на Европейската централна банка за увеличаване на паричната маса засилва аргументите в полза на възприемането на положителна фискална позиция. В същото време ЕИСК признава, че обхватът на положителната фискална позиция трябва да бъде управляван правилно, така че да не се стигне до увеличаване на все още високия размер на държавния дълг, и да се насочи към области, които носят ясна дългосрочна полза.

<sup>(1)</sup> Пакетът включва становищата на ЕИСК „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.) (допълнение към становище)“, „Съюз на капиталовите пазари: междинен преглед“ (вж. страници 117 от настоящия брой на Официален вестник), „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (вж. страници 124 от настоящия брой на Официален вестник) и „Финансите на ЕС до 2025 г.“ (вж. страница 131 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(2)</sup> Резолюция на ЕИСК, ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 11.

<sup>(3)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10 и ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8.

1.5. ЕИСК отбелязва подобряването на икономическото положение в еврозоната и, за да може то да се запази и засили, препоръчва да се предприемат важни стъпки за стимулиране на инвестициите и извършване на структурни реформи, които да насърчават както повишаването на производителността, така и създаването на качествени работни места. Структурните реформи би трябвало да се осъществяват в по-голяма степен в съответствие с процесите на европейския семестър. Освен това ЕИСК препоръчва необходимостта от структурна реформа да се разглежда на равнище еврозона или ЕС като цяло, а не само под формата на изолирани структурни мерки в различните държави членки.

1.6. ЕИСК твърдо подкрепя засиленото сближаване в еврозоната както под формата на засилена координация на икономическите и фискалните политики, така и на подобряване на финансовото посредничество чрез завършване на финансовия съюз и осигуряване на по-голямо влияние на еврозоната в световната икономика. За справяне с тези предизвикателства ЕИСК препоръчва съответно укрепване на институционалната рамка.

1.7. ЕИСК застъпва схващането, че еврото е валутата на целия ЕС; ЕИСК се обявява за подобряване на икономическата ситуация в ЕС, което да доведе отново до възможността за разширяване на еврозоната, с очаквани положителни последици както за еврозоната, така и за нейните нови членове.

1.8. ЕИСК отбелязва, че във връзка с излизането на Обединеното кралство от ЕС и трудно предсказуемите действия на сегашната администрация на САЩ надлежно внимание трябва да се отдава и на политическите и икономическите събития в света.

1.9. ЕИСК осъзнава ограниченията в рамките на настоящия набор от правила, които спъват подобряването на начините на функциониране на еврозоната (преди всичко мерки от структурен характер); за някои от по-съществените аспекти (включващи например подобряването на институционалната рамка или разгръщането на нови фискални инструменти) се налага приемането на нови правила.

1.10. В контекста на предстоящите икономически и политически препоръки за 2018 г. ЕИСК подчертава необходимостта да започне дебат по:

- създаването на фискален съюз,
- засилването на отговорността и ангажираността на държавите членки по отношение на задълженията им спрямо еврозоната,
- необходимостта от структурни реформи в платформата на европейския семестър,
- по-нататъшното засилване на икономическата координация и управление,
- подобряването на системата за финансово посредничество, което да доведе до укрепване на реалните дългосрочни инвестиции, в съответствие с целите на Организацията на обединените нации за устойчиво развитие (ЦУР), като се използва ролята на ЕИБ, ЕИФ и ЕФСИ 2.0,
- засилването на влиянието на еврозоната в света.

1.11. Той осъзнава силната необходимост от нарастване на инвестициите, което да намери отражение в тенденции за определяне на възнаграденията и в намаляване на безработицата. Освен това той следва да бъде насочен към преодоляване на описаните в становището дисбаланси, които биха могли да се превърнат в основна пречка пред дългосрочния растеж, ако продължат да съществуват и ако не се търсят начини за справяне с тях.

1.12. С цел да се осигури жизненоважна подкрепа на гражданите за възстановяването на еврозоната и за постигане на структурни реформи в това отношение, социалното измерение на тези реформи трябва да бъде засилено и трябва да се използват демократични, прозрачни форми на управление на еврозоната, имащи за цел гарантирането на икономическо благоденствие и висок жизнен стандарт.

## 2. Контекст

2.1. В рамките на редовния процес на европейския семестър, през ноември 2016 г. Европейската комисия публикува документи във връзка с препоръката на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, както и съобщение („Към положителна фискална позиция за еврозоната“). ЕИСК изготви становище ECO/423 по тези документи, което беше прието на пленарната му сесия през февруари 2017 г. Развитието на икономическата политика на ЕС, както и дейностите на някои държави членки оттогава насам показаха, че темата е претърпяла съществено развитие. Настоящото допълнение към това становище поставя акцента върху размишлята по най-важните от тези промени:

- Препоръката на Съвета относно икономическата политика на еврозоната (март 2017 г.),
- Пролетната икономическа прогноза (май 2017 г.),
- Съобщението относно специфичните за всяка държава препоръки за 2017 г. (май 2017 г.).

Успоредно с това през разглеждания период бяха публикувани Бяла книга за бъдещето на Европа и документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз и относно бъдещето на финансирането от страна на ЕС, които бяха доразвити от председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер в речта му относно състоянието на Съюза през септември 2017 г. Освен това може да се наблюдава видимо развитие от гледна точка на начините на функциониране на еврозоната, що се отнася до нейния фискален аспект. Така настоящото становище взема предвид икономическото развитие през 2018 г. и отразява предложенията на ЕИСК за препоръките относно икономическата политика на еврозоната през 2018 г.

2.2. Настоящото икономическо възстановяване е малко по-бързо от очакваното; въпреки това еврозоната все още се нуждае от по-сериозни инвестиции, които биха могли да бъдат подпомогнати и чрез премерени фискални стимули, способни да предотвратят дългосрочно влошаване на равнището на държавния дълг. Последниците от кризата и въведените политики все още оказват въздействие върху безработицата, бедността и неравенството, като освен това са причина за икономическите и социалните различия между държавите членки. Ето защо от съществено значение е перспективите за растеж да бъдат насърчени чрез по-голяма подкрепа за инвестициите в еврозоната, придружена от социална политика, която ограничава безработицата и неравенството. Според пролетната икономическа прогноза на Европейската комисия, инвестициите, придружени от съответните промените в заплатите и продължаващия спад в равнищата на безработицата и допринасящи по този начин за засилването на вътрешното търсене, са ключов фактор за поддържане на икономическото възстановяване.

2.3. Освен това еврозоната трябва да стане по-плотена. Полезни в това отношение биха могли да бъдат окончателното изграждане на финансовия съюз с неговото очаквано благоприятно въздействие върху инвестициите, което би могло да се извърши в рамките на действащите правила; допълнителното укрепване на координацията на икономическите и фискалните политики, ориентирано към фискален капацитет на еврозоната и създаването на независим бюджет за еврозоната; както и по-стабилна институционална структура за еврозоната, която позволява по-добро вътрешно и външно представителство и засилване на отговорността на нейните отделни членове.

2.4. Един от сценариите в Бялата книга за бъдещето на Европа разглежда възможността за Европа на различни скорости, с еврозоната като възможна важна разграничителна линия. В този случай обаче ЕИСК е на мнение, че еврото е валутата на целия ЕС. Следователно би било желателно създаването на стимули за държавите извън еврозоната, които да ги подтикнат да разгледат възможността за присъединяване към еврото като един от приоритетите на техните вътрешни политики.

2.5. Зимните и пролетните прогнози на Европейската комисия поставят акцента върху „високата степен на несигурност“ както по отношение на вътрешните, така и на външните рискове за растежа, които произтичат от търговски, финансови и геополитически фактори. В пролетната си прогноза тя изрази загриженост във връзка с развитието в САЩ и Обединеното кралство (излизането на Обединеното кралство от ЕС), които могат да окажат неблагоприятно въздействие върху (скромното) възстановяване в Европа. Администрацията на президента Тръмп е още по-малко предсказуема, отколкото изглеждаше в началото, а устойчивият висок излишък по текущата сметка в Германия и в еврозоната представлява проблем за нея. Това би могло да накара САЩ да предприемат неблагоприятни мерки в областта на търговската политика с вредни последици за ЕС и еврозоната. За излизането на Обединеното кралство от ЕС също е трудно да се правят прогнози: дългата прелюдия, предшестваща началото на преговорите, не дава увереност, що се отнася до крайния резултат, а изборите през юни показват, че ще има усложнения и забавяния в хода на преговорите.

2.6. Последната пролетна икономическа прогноза на Европейската комисия е знак, че нейната препоръка и становището на ЕИСК (ЕСО/423), които подкрепиха положителната фискална позиция в еврозоната като цяло за 2017 г., отхвърлена с препоръката на Съвета от 10 март 2017 г., бяха на прав път. ЕИСК не е съгласен с решението на Европейския съвет и счита, че възникналите оттогава рискове и пролетната прогноза на Комисията потвърждават целесъобразността на запазването на положителна фискална позиция по бюджетната политика.

### 3. Общи бележки

3.1. Значението на ИПС като ключов приоритет на европейската интеграция беше подчертано по повод отбелязването на 60-ата годишнина от подписването на Римския договор и последвалите дебати за бъдещето на ЕС. Беше заявено също така, че въпреки оставашите и все още нерешени проблеми би било погрешно да се приеме прекалено отбранителен тон, що се отнася до еврозоната. Вместо това би било по-добре да се възприеме по-амбициозна представа за нейното бъдеще и да се работи по конкретни мерки с цел по-добро използване на потенциала ѝ. ЕИСК споделя тази гледна точка.

3.2. Що се отнася до просперитета на икономиката на ЕС и справедливото преразпределение на доходите и благосъстоянието, което той създава, в становище ЕСО/423 се подчертава, че е важно да се постигне балансирано съчетание от икономически политики, което да съдържа парични, фискални и структурни инструменти, както и мерки, насочени към подобряване на функционирането и ефикасността на финансовите пазари, включително подходящо регулиране с цел предотвратяване на безотговорното рисково поведение на някои финансови институции. ЕИСК е убеден, че развитието през последните няколко месеца в много отношения направи това още по-важно.

3.3. ЕИСК напълно подкрепя завършването и задълбочаването на ИПС до 2025 г. В този смисъл настоящото становище е в съответствие с пакета от други становища на ЕИСК относно икономическото бъдеще на Европа, посочени в преамбюла. ЕИСК счита, че следва да се обърне специално внимание на следните области:

3.3.1. укрепване и по-нататъшно координиране на фискалните, икономическите и структурните политики с цел създаване на ефективно съчетание от тези политики, също така с цел прилагане на силния (специален) бюджетен ред на еврозоната в рамките на бюджета на ЕС. В документа за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз терминът „фискален съюз“ за първи път се използва на такова високо политическо равнище. „Фискалният съюз“ в хомогенна парична и икономическа среда и в рамките на функциониращ вътрешен пазар би включвал също така обща или тясно координирана фискална политика (както по отношение на данъците, така и на разходите), подкрепяща справедливото данъчно облагане, и систематична и ефективна позиция по отношение на отклоненията от данъчно облагане и данъчните измами;

3.3.2. съществена предпоставка за подобряване на средата в еврозоната — в рамките на цялостно разбиране за икономическото управление на ЕС, по-специално процес на европейския семестър — е отговорността на отделните участници: индивидуалната отговорност и задълженията на държавите членки следва да се запазят или дори да бъдат засилени във всички съществуващи механизми за икономическо управление, включително обективно наблюдение, прилагане на всички превантивни и коригиращи мерки и в крайна сметка налагане на санкции, ако е необходимо;

3.3.3. националните съвети по производителността се препоръчват като подходящ инструмент (основаващ се на активното участие на всички съответни социални партньори), който може да улесни изпълнението на структурните реформи и който, освен че подобрява икономическия капацитет на отделните държави членки, допринася значително за повишаване на функционалността и хомогенността на единния пазар като цяло чрез премахване на някои регулаторни пречки и бариери, без да се засягат установените социални и трудови права;

3.3.4. значително подобряване на ефективността на финансовото посредничество чрез използване на целия спектър от участници на финансовите пазари в съответствие с идеята за банковия съюз и съюза на капиталовите пазари; приоритетното повишаване на ефективността на финансовото посредничество следва да бъде насочено към реалните инвестиции, а не към увеличаване на обема на виртуалния финансов сектор;

3.3.5. за да бъде ИПС силен и уважаван — в контекста на промените в световната икономика — неговото външно представителство също е много важно; от жизненоважно значение е не само наличието на съгласувано споразумение между отделните държави членки по отношение на техните глобални партньори, което да позволи на ЕС да изразява единно мнение, но и да се предприемат мерки за гарантиране на подходяща институционална структура, съответстваща на този общ интерес в световен контекст<sup>(4)</sup>;

3.3.6. освен това в разумно обосновани случаи следва да се вземе предвид възможността за разширяване на съществуващата понастоящем еврозона; някои държави — особено тези в Централна и Източна Европа — демонстрират много положителни показатели в икономическото развитие и се оценяват много положително в рамките на европейския семестър; изглежда, че те биха могли да подкрепят функционирането на еврозоната и да засилят нейната тежест в рамките на ЕС;

3.3.7. и накрая, подкрепата на гражданите за новия проект за ИПС налага да бъдат създадени инструменти, които да гарантират демократичността на решенията в областта на икономическото управление и допълването на единния пазар със силен социален стълб.

3.4. ЕИСК счита, че насърчаването на повече инвестиции и осъществяването и изпълнението на структурни реформи, които биха могли да бъдат насърчени още повече в рамките на процеса на европейския семестър, по-специално като се вземе предвид рамката на единния пазар, са от основно значение за функционирането на еврозоната. Инвестициите, финансирани от ЕИБ, ЕИФ или ЕФСИ, показват положителни резултати, включително необходимите регионални проекти. Техният обем обаче все още не е достатъчен, за да се преодолее недостигът на инвестиции, по-специално по време на криза. Тези инструменти следва да спомогнат за създаването на достатъчно стабилна система, която да позволява споделяне на публични и частни източници на финансиране. Управляваната гъвкавост в рамките на Пакта за стабилност и растеж следва да бъде

<sup>(4)</sup> За повече подробности, вж. например ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 16.

насочвана по начин, който да позволи използването на златното правило, според което осъществяването на инвестиции и свързани с тях текущи разходи би трябвало да протича по такъв начин, че да се постигат бъдещи ползи и въздействия. Структурните реформи следва съвсем ясно да изместят своя фокус от равнището на отделните държави членки и да го насочат към цялостното функциониране на единния пазар.

3.4.1. Целта на структурните реформи следва да бъде преди всичко премахване на съществуващите дисбаланси и създаване на благоприятни условия за дългосрочно развитие в съответствие с целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР). Сред тези дисбаланси се нареждат нарастващите различия в рамките на ЕС и в рамките на държавите членки. Структурните реформи следва да доведат до приемането на мерки, които да отчитат положението в целия ЕС, а не само частичните потребности на отделните държави членки.

3.4.2. В контекста на ЕС реформите не следва да бъдат насочвани само към вътрешните политически приоритети, но да се разглеждат също и от гледната точка на ЕС като цяло: при отчитане на стратегическите проекти, които са в състояние да създадат стабилна европейска добавена стойност.

3.4.3. Структурните реформи следва да бъдат съпътствани от насърчаване на качествени работни места с акцент върху подходящи равнища на възнагражденията и пълно зачитане на социалната справедливост.

3.4.4. Необходими са още много реформи за подобряване на нормативната уредба, така че тя да е в състояние да подкрепи развитието на предприятията и да осигури адекватна защита на гражданите. Примерните области за осъществяване на структурни реформи включват: правилата за започване на стопанска дейност, издаването на разрешения за строеж, получаването на кредит, плащането на данъци, трансграничната търговия, регистрирането на собственост и хармонизирането на данъчните политики, което ще подпомогне доброто функциониране на вътрешния пазар и в същото време ще ограничи появата на вредна конкуренция в него. Общественият/политическият климат (т.е. ефективност и интегритет на публичния сектор, сигурност и стабилност през целия жизнен цикъл на проекта) също играе важна роля. И не на последно място, от гледна точка на общественото приемане на реформите, следва да се отбележи изключителната сложност на процеса на осъществяване на тези реформи и зависимостта на техните макроикономически резултати от функционирането на множество обвързани помежду им процеси на микроравнище. Разясняването на тези последици е важна предпоставка за получаването на обществена подкрепа за реформите. Тази подкрепа налага бъдещите инструменти, създадени за подпомагане на функционирането на еврозоната, да се определят по легитимен, демократичен начин, който да постига правилния баланс между икономическия и социалния стълб.

3.4.5. Съществува възможност за допълнително укрепване на връзката между необходимостта от структурни реформи, европейския семестър, многогодишната рамка за изпълнение на ЕСИ фондове (или по-общо на бюджета на ЕС) и за изграждане на по-развита и ефективна еврозона. Укрепването на връзката между структурните реформи и бюджета на ЕС, която има за цел да насърчи сближаването в средносрочен до дългосрочен план, е тясно свързано с очакваните ограничения на политиката на ЕЦБ за увеличаване на паричната маса, когато една по-рестриктивна парична политика ще създаде повече възможности за използването на фискалните потоци.

3.5. В същото време се нуждаем от подновяване на усилията за засилване на сближаването на жизнените и социалните стандарти и заплащането в рамките на държавите членки и между тях, като минимално условие за увеличаване на доверието в ЕС и за гарантиране на бъдещето на Европа. Сближаването следва да се подкрепи посредством европейския стълб на социалните права.

3.5.1. Това е знак, че се нуждаем от политики, които да засилят вътрешното търсене в ЕС и в еврозоната като цяло, и по-специално в държавите с висок излишък по текущата сметка/търговски излишък, за да се възстанови балансът в рамките на еврозоната и с останалата част от света.

3.5.2. Държавите — членки на ЕС, не следва да основават своите стратегии за конкурентоспособност на предположението, че равнищата на заплатите ще останат ниски. Едно ефективно съчетание от икономически политики следва да доведе до съживяване на инвестициите в инфраструктура, а увеличаването на разходите за образование, научни изследвания, обучение и умения следва да се отрази върху растежа на производителността и по-силния растеж на заплатите и доходите, като същевременно се отчитат ходът на жизнения цикъл, професионалното развитие и променящите се разходи за живот. Въпреки това ЕИСК защита различните ситуации на отделните държави членки и тяхната основна отговорност за справяне с този проблем чрез съвременни методи за колективно договаряне.

3.5.3. Положението на пазара на труда в редица държави от еврозоната сочи, че предстоящите структурни реформи в тази област следва да се съсредоточат върху намаляване на високите равнища на временна заетостта на принудително непълно работно време и нископлатените работни места, както и върху насърчаването на качествени работни места с работна сила с по-високи нива на обучение и умения. Стабилността на социалния диалог и колективното трудово договаряне въз основа на автономността на социалните партньори следва да бъде основата за нов вид трудови реформи. Това не само подобрява социалната справедливост, но и насърчава производителността на икономиката.



3.6. Конкретните мерки, свързани с провеждането на структурни реформи и със засилването на координацията между икономическите и фискалните политики, могат да бъдат изпълнени в рамките на настоящата система от правила; възможно е те да бъдат подсилени допълнително чрез следващата многогодишна финансова рамка за периода след 2020 г. От друга страна по-нататъшното консолидиране на еврозоната с обща бюджетна политика или по-силно присъствие на световната сцена изисква създаването на изцяло нови правила.

#### 4. Конкретни бележки

4.1. Поради посочените в настоящото становище причини ЕИСК призовава Европейската комисия и Съвета да включат подходяща положителна фискална позиция в препоръките относно икономическата политика на еврозоната за 2018 г. Това предложение е особено важно от гледна точка на необходимостта от адекватен и устойчив икономически растеж и от гарантиране на работещо съчетание от икономическа и парична политика, чийто експанзионистичен характер не може да бъде удължаван безкрайно.

4.2. Считаме, че при изпълнението на Плана за инвестиции за Европа, който подкрепяме, следва да се даде приоритет на проектите, които зачитат целите за устойчиво развитие и вземат предвид социалната отговорност и отговорността към околната среда.

4.3. ЕИСК е убеден, че най-новите промени в парадигмата на икономическата политика на ЕС през последните няколко месеца ясно показват, че политическата подкрепа за подхода, водещ до създаването на фискален съюз, основен на платформата на еврозоната, се увеличава; във връзка с това ЕИСК препоръчва той да се наблюдава внимателно и е напълно готов да се присъедини към процеса на засилване на фискалния акцент като предпоставка за изграждане на по-хомогенна среда в еврозоната; от съществено значение е също така да се наблюдава отражението на това развитие върху евентуалните промените в институционалните структури и режими.

4.4. ЕИСК продължава да счита, че във време, когато задълбочаването на ИПС отново е основен приоритет, е много важно да не се подценяват процесите, свързани с изграждането на по-ефективен и по-добре функциониращ единен пазар. Ефективният и функционален единен пазар е основно изискване, преди изобщо да можем да мислим за задълбочаване на ИПС. ИПС може да изпълни очакванията по отношение на ползите, които би могъл да донесе, само в случай на продължаващо бъдещо отваряне и либерализиране на единния пазар, укрепване на неговата хомогенност и премахване на видимите и скритите национални защитни бариери.

4.5. ЕИСК подкрепя становището, че задълбочаването на ИПС трябва да върви ръка за ръка с процеса на финансово посредничество. Основните опорни точки на финансовия съюз са банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари. Банковият съюз засяга преди всичко стабилното и предвидимо поведение на банковия сектор. Освен това той трябва да бъде подкрепен с адекватни финансови ресурси за справяне с евентуални фалити на банки. В същото време съюзът на капиталовите пазари се разглежда като начин за разширяване на възможностите за разпределение на финансовите източници и все още е на ранен етап на развитие. По-доброто функциониране на финансовото посредничество, от своя страна, следва да е по-видимо в сферата на реалните инвестиции.

4.6. Бъдещето на ЕС зависи също така от засилване на неговата интеграция и укрепване на ролята му в глобалния контекст. Това е един от няколко ключови приоритета, особено в настоящия момент, и е въпрос от общ интерес за всички държави — членки на ЕС. За постигането на тази цел може да е полезно да се укрепи съвместното представителство на ЕС на си и политики, като политическата и икономическата свобода и равенството и социалната справедливост, ползата от свободното упражняване на търговска и инвестиционна дейност, създаването на условия за справедлива и отворена конкурентна среда и премахването на незаконните и престъпните практики в стопанската дейност, като злоупотреби с данъчните системи или процедурите за възлагане на обществени поръчки; освен това съществува абсолютна необходимост от зачитане на социалните и гражданските права и на елементарните изисквания в областта на екологичните стандарти.

Брюксел, 19 октомври 2017 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS





ISSN 1977-0855 (електронно издание)  
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз  
2985 Люксембург  
ЛЮКСЕМБУРГ

**BG**