

Официален вестник

на Европейския съюз

С 318



Издание
на български език

Информация и известия

Година 54
29 октомври 2011 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	Резолюции, препоръки и становища	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	473-та пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г.	
2011/C 318/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на пазара на труда в Европа — в търсене на ефикасен отговор на демографските промени“ (проучвателно становище)	1
2011/C 318/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Повишаване на цифровата грамотност, на електронните умения и на електронното приобщаване“ (проучвателно становище)	9
2011/C 318/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Източното партньорство и източното измерение на политиките на ЕС със специален акцент върху селскостопанската политика на ЕС, безопасността на храните, безпрепятствената търговия, увеличаването на сътрудничеството и помощта за развитие и стратегическото партньорство“ (проучвателно становище)	19
2011/C 318/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обучение по финансови въпроси и отговорно потребление на финансови продукти“ (становище по собствена инициатива)	24
2011/C 318/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Права върху интелектуалната собственост в областта на музиката“ (становище по собствена инициатива)	32
2011/C 318/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хармонизиране на предназначенията за потребителите твърдения в козметичните продукти“ (становище по собствена инициатива)	40
2011/C 318/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегии на ЕС за излизане от кризата и индустриални промени: по-несигурни или устойчиви работни места?“ (становище по собствена инициатива)	43

BG

Цена:
8 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2011/C 318/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кризата, образованието и пазарът на труда“ (становище по собствена инициатива)	50
2011/C 318/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преразглеждане на политиката на ЕИБ на отпускане на заеми в транспортния сектор“ (становище по собствена инициатива)	56
2011/C 318/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Държавни помощи за корабостроенето“ (допълнително становище)	62
2011/C 318/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Сътрудничество между организациите на гражданското общество и регионалните и местните власти в областта на интеграцията на имигрантите“ (допълнително становище)	69

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

473-та пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г.

2011/C 318/12	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 посрещането на предизвикателствата, свързани със стоковите пазари и суровините“ COM(2011) 25 <i>окончателен</i>	76
2011/C 318/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020““ COM(2010) 553 <i>окончателен</i>	82
2011/C 318/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно бъдещето на ДДС — за по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“ COM (2010) 695 <i>окончателен</i>	87
2011/C 318/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите на ЕС“ COM(2010) 769 <i>окончателен</i>	95
2011/C 318/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС“ COM(2010) 571 <i>окончателен</i>	99
2011/C 318/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Реализиране на ползите от електронното фактуриране за Европа“ COM(2010) 712 <i>окончателен</i>	105
2011/C 318/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — За по-добре функциониращ единен пазар на услугите — използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите“ COM(2011) 20 <i>окончателен</i>	109

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

473-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 13 И 14 ЮЛИ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на пазара на труда в Европа — в търсене на ефикасен отговор на демографските промени“ (проучвателно становище)

(2011/С 318/01)

Докладчик: г-н **Wolfgang GREIF**

С писмо от 30 ноември 2010 г. полският държавен секретар в Министерството на външните работи г-н Mikołaj Dowgielewicz от името на полското председателство на Съвета на ЕС отправи искане към Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Бъдещето на пазара на труда в Европа — в търсене на ефикасен отговор на демографските промени“.

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

На 473-тата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 В настоящото становище ЕИСК поставя в центъра на вниманието следните аспекти на заетостта и на политиката на пазара на труда:

- а) последователното използване на наличния трудов потенциал на всички възрастови групи като централна изходна точка за справяне с демографските предизвикателства;
- б) възможностите и нуждите от засилено използване на трудовия потенциал на възрастните хора и нарастващото значение на „сребърното поколение“ за цялата икономика;
- в) основните елементи на необходимото реструктуриране, насочено към трудова сфера, приспособена към застаряването.

1.2 Най-ефективната стратегия по отношение на застаряването в Европа се състои в максимално използване на наличния потенциал за заетост. Това може да бъде постигнато единствено чрез целенасочена политика на растеж и чрез увеличаване на качествената заетост със задължително социално осигуряване.

— Усилия, целящи повишаването на равнищата на заетост на възрастните хора, главно чрез промени в пенсионната система, които водят до по-лоши условия на достъп и право на ползване, най-често предложения за премахване на законово установената пенсионна възраст, не представляват подходящ отговор на проблема със застаряването на населението.

— Бъдещите нужди от финансиране на пенсиите не се определят от демографското съотношение между възрастните хора и хората в трудоспособна възраст. От решаващо значение в много по-голяма степен са тенденциите в развитието на равнището на икономическата зависимост, т.е. съотношението между получатели на пенсионни плащания и активното население.

— Ако в следващите десетилетия интеграцията на хората в трудоспособна възраст на пазара на труда се подобри значително в целия ЕС, то повишаването на икономическата зависимост ще остане в граници, които позволяват този процес да бъде овладян.

1.3 Използването на наличния потенциал за заетост изисква широко прилагане на политика, която дава възможност за участие. Тя включва приспособяването на трудовата сфера спрямо възрастта, разширяването на възможностите за образование и обучение, създаването на висококачествени и производителни работни места, гарантирането на ефективни системи за социална сигурност, всеобхватни мерки за съчетаване на професионалния и личния живот и др.

1.4 Демографското развитие предоставя също и възможности за икономиката и заетостта. От една страна нараства значението на възрастните хора като клиенти, което създава възможности за заетост на лица и от други възрастови групи. От друга страна, в застаряването на обществото се крие значителен потенциал за заетост от гледна точка на предлагането.

— Броят и качеството на работните места, генерирани от икономическия потенциал на възрастните хора, ще зависят най-вече от това как „сребърната икономика“ ще се формира чрез активна политика на предоставяне на услуги.

— По-специално в сферата на здравеопазването и на предоставянето на грижи, но също и в други сектори е важно нарастващото търсене да се разглежда като шанс за предлагане на заетост при приемливи условия на работа и справедливо заплащане, както и за модернизиране и професионализиране на квалификационните профили.

1.5 Който иска хората да се пенсионират по-късно, трябва да се погрижи и за това те да могат да работят по-дълго. Това означава да се осигуряват работни места и трудът да бъде организиран така, че да може да бъде извършван до определената пенсионна възраст. Ето защо се изисква последователно реструктуриране, насочено към трудовата сфера, приспособена към застаряването.

— При това става въпрос не само за целево приспособяване на работните места за възрастните хора, а и за организирането на труда по такъв начин, че да съответства на процеса на застаряване на населението във всички фази на професионалната кариера.

— Това изисква пакет от мерки, които да позволят хората във всички възрастови групи действително да имат шанса да намерят работа и да я извършват дългосрочно.

— Условията на труд и работната среда трябва да се приспособяват към работници на най-различна възраст. Трябва да се води борба с дискриминацията и отрицателните стереотипи спрямо по-възрастните работници.

— При всички мерки от значение е отговорността на публичния сектор и на предприятията, както и готовността на хората да работят по-дълго, включително и готовността на отделния човек за учене през целия живот и здравната профилактика.

1.6 Изисква се всеобхватно приспособяване на трудовата сфера, при което социалните партньори имат особено значение

на всички равнища. В този дух в параграф 6.5 на настоящото становище ЕИСК представя пакет от конкретни предложения за сфера на труда, приспособена към застаряването. Във връзка с това е ясно, че това не трябва да води нито до по-голям натиск върху възрастните хора, нито до мизерия за хората, които вече не са в състояние да продължат да работят.

2. Въведение

2.1 ЕИСК вече многократно изрази позицията си относно демографските тенденции и във връзка с това, наред с другото, подчерта, че свързаните със застаряването на населението предизвикателства изискват цялостни стратегии на пазарите на труда. За тази цел в различен контекст бяха разглеждани положението на пазара на труда на по-възрастните работници, както и възможностите и нуждите, свързани със засиленото ползване на потенциала за заетост на тези работници, а също и на други приоритетни групи на пазара на труда⁽¹⁾.

2.2 Във връзка с отражението на демографското развитие върху пенсиите неотдавна ЕИСК заяви съвсем ясно, че многократно пропагандираният преход към капиталови пенсионни схеми не е подходящ отговор на застаряването на обществото⁽²⁾. Това нито ще спести разходите, нито ще намали рисковете. Такъв подход няма да доведе и до икономии на разходите, а в общия случай до повече разходи или, в най-добрия случай, до изместване на разходите, и няма да създаде повече сигурност, а зависимост от капиталовите пазари и с това значително по-високи рискове за пенсионната система. ЕИСК изрази също така силно съмнение, че с повишаването на законово установената пенсионна възраст съществено ще се допринесе за преодоляване на демографските предизвикателства. Много по-важно е действителното пенсиониране да се доближи до съществуващата законово установена пенсионна възраст.

2.3 Освен това на фона на прогнозираните демографски промени (стагнация или намаляване на броя на хората в трудоспособна възраст) ЕИСК посочи, че за справяне с предизвикателствата на едно застаряващо общество от съществено значение е целенасочена политика на растеж и повишаване на качествена заетост със задължително социално осигуряване. Това се отнася както за възрастните, така и за младите хора. От това ще зависи и устойчивото гарантиране на пенсиите. По този начин пълната заетост и добрите доходи са най-добрите гаранции за пенсионната система.

2.4 Във връзка с това ЕИСК винаги е подчертавал необходимостта от използване на целия неоползотворен потенциал за заетост (жените с деца, младите хора, лицата, които напускат училище преждевременно, хората с ниска квалификация, лицата с увреждания или които имат някакво ограничение

(1) Становища на ЕИСК относно: „Положението на застаряващите работници“, (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14120>); „Заетост на приоритетни категории (Лисабонска стратегия)“ (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14141>); „Стратегии/Повишаване на възрастта за излизане от пазара на труда“ (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14156>).

(2) Становище на ЕИСК относно „Зелена книга за адекватни, устойчиви и сигурни европейски пенсионни системи“ (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14892>).

поради медицински причини и др.) и е настоявал за мобилизиране на потенциала на възрастните хора. Със съжаление беше установено, че въпреки значителния напредък през изминалите 10 години, участието на възрастните хора на пазара на труда е далеч под европейските целеви стойности.

2.5 ЕИСК разгледа и области извън пазара на труда, които са от значение за демографското развитие в обществата в Европа (напр. семейна политика и равнище на раждаемост, миграция и интеграция, отношения между поколенията и др.)⁽³⁾. Тези теми не се разглеждат по-конкретно в настоящото проучвателно становище. В отговор на сезирането от предстоящото полско председателство вниманието следва да се съсредоточи по-скоро върху следните аспекти на политика на пазара на труда:

- a) последователното използване на наличния потенциал за заетост на всички възрастови групи в един приобщаващ пазар на труда;
- b) възможностите и необходимостта от засилено използване на потенциала за заетост на възрастните хора, както и нарастващото значение на „сребърното поколение“ за цялата икономика;
- в) основните елементи на необходимото реструктуриране, насочено към трудова сфера, приспособена към застаряването.

2.6 Според ЕИСК въпреки че прилагането на пакета от мерки, разглеждан в настоящото становище, е отговорност най-вече на държавите-членки на ЕС, те могат да извлекат полза и от сътрудничество на европейско равнище. Ето защо ЕИСК призовава държавите-членки да засилят сътрудничеството между Групата от експерти на Европейската комисия по демографските въпроси, Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила, за да се гарантира, че двата комитета постоянно извличат полза за своята работа от експертни знания относно демографските тенденции, от анализи и от най-добрите национални практики с цел ефективно интегриране на лица от всички възрасти – и най-вече на по-възрастните хора – на пазара на труда.

3. По-добра интеграция на пазара на труда: най-важният отговор на проблема, свързан със застаряването на населението

3.1 През следващите десетилетия във всички държави на ЕС ще се отбележи значително нарастване на броя на възрастните хора. Едновременно с това усреднено в ЕС се прогнозира намаляване на хората в трудоспособна възраст. Съчетаването на тези две тенденции означава, че може да се очаква значително нарастване на **коефициента на демографска зависимост**⁽⁴⁾, който според прогнозите на ЕВРОСТАТ за населението до 2050 г. почти ще се удвои в целия ЕС от сегашните 26 % на 50 %.

3.2 Това значително нарастване на дела на възрастните хора често прибягва се приравнява със съответно нарастване на

тежестта за социалните системи и при това се стига до заключението, че съществуващите пенсионни системи са безперспективни. Чисто демографските съотношения обаче не отразяват в достатъчна степен чисто икономическите дадености. За въпросите на финансирането на социалната държава например от съществено значение е **коефициентът** не на демографската, а **на икономическата зависимост**, т.е. по-специално броят на пенсионерите, на получателите на помощи поради ограничена трудоспособност и на безработните спрямо броя на заетите, които финансират плащанията със своите социални осигуровки и данъци. Освен това от решаващо значение е и повишаването на производителността на труда на цялата икономика, тъй като позволява нарастване на средствата, които могат да се разпределят между работещите и неработещите.

3.3 Подвеждащото използване на коефициента на демографска зависимост и честото приравняване на броя на хората в трудоспособна възраст с броя на заетите не съответстват на реалността и отклоняват вниманието от подходящите решения за справяне с проблема. Все пак коефициентът на икономическа зависимост понастоящем е двойно по-висок от чисто демографското съотношение на хората на възраст над 65 години спрямо лицата в трудоспособна възраст. Основната причина за това е че далеч не всички хора в трудоспособна възраст имат работа:

— над 23 милиона души в целия ЕС понастоящем са безработни;

— много лица в трудоспособна възраст са вече пенсионирани, преди всичко поради здравословни причини;

— или не са интегрирани на пазара на труда поради други причини (лица, които се обучават, хора, ангажирани с полагане на грижи, домакини и др.);

— освен това има и много случаи на хора с увреждания, които се сблъскват с пречки при участието си в пазара на труда, включително дискриминация и недостатъчно приспособяване към техните нужди.

3.4 Основната идея на коефициента на икономическа зависимост е че за оценката на последиците от демографското развитие в дадена страна⁽⁵⁾ трябва да се използва не само възрастта, а преди всичко развитието на пазара на труда. На този фон ЕИСК смята, че е от основно значение да се демонстрира по-ясно връзката между развитието на пазара на труда и развитието на икономическата зависимост, за да се намерят правилните отговори на демографските предизвикателства.

⁽³⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Ролята на семейната политика в процеса на демографски промени, обмен на най-добри практики между държавите-членки“ (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14900>).

⁽⁴⁾ Брой на хората на възраст над 65 години спрямо броя на хората в трудоспособна възраст от 15 до 64 години.

⁽⁵⁾ Тази зависимост се демонстрира с помощта на калкулатора на коефициента на зависимост на Камарата на труда във Виена (AK-Wien). Използването в този модел съотношение между броя на пенсионерите и безработните спрямо броя на заетите (коефициент на икономическа зависимост) ясно показва голямото значение на различни ситуации на пазара на труда (например равнище на заетост), свързани за демографските предизвикателства, и, отчитайки реални икономически фактори, то представя значително по-реалистична картина, отколкото простото съпоставяне на броя на хората над 65-годишна възраст спрямо онези на възраст между 16 и 64 години (коефициент на демографска зависимост).

3.5 Дори и ако застаряването се развие в обхвата, който понастоящем се прогнозира, в бъдеще ще се проявят твърде различни тенденции на икономическата зависимост според развитието на пазара на труда: ако в следващите десетилетия в ЕС се подобри интеграцията на хора в трудоспособна възраст на пазара на труда (достигане на нивото на най-добрите понастоящем държави в ЕС), нарастването на коефициента на икономическа зависимост ще се запази в умерени граници, въпреки значителното застаряване на населението ⁽⁶⁾.

3.6 В това отношение още преди години Европейската комисия установи, че не възрастта, а по-скоро действителният трудов статус на лицата в трудоспособна възраст е от значение за справяне с демографските предизвикателства:

„Активното население в действителност е много по-малобройно от възрастовата група 15-64 г. (...). Това оставя значително поле за действие за увеличаване на заетостта в повечето държави-членки и съответно възможност за постигане на значително по-благоприятен баланс между зетите лица и пенсионирани възрастни хора. (...) Това демонстрира значението на повишаването на равнищата на заетост в ЕС. Може да се смята, че това е най-ефективната стратегия, с която страните могат да се подготвят за застаряването на населението (7).“

3.7 Така и според Комисията по отношение на застаряването в Европа най-ефективната стратегия се състои в последователното използване на наличния потенциал за заетост. Едновременно с това, разбира се, от решаващо значение е да продължи да се повишава производителността на труда, за да се гарантира повишаване на стандарта на живот. Ако двете изисквания се комбинират, то става ясно, че основното решение за демографските предизвикателства може да звучи само по следния начин: целенасочена политика на растеж и повишаване на заетостта. Необходимият потенциал от работна ръка по принцип е налице в достатъчна степен в повечето държави-членки на ЕС. От основно значение е по подходящ начин да се даде тласък на процеса на интеграция на пазара на труда и този процес да бъде придружен от наблюдение.

3.8 Необходимостта от използването на наличния потенциал за заетост не обхваща само възрастните хора, а се отнася за всички възрастови групи. За тази цел са необходими интензивни усилия за подобряване на шансовете за заетост на всички групи лица с ограничени възможности за заетост. В този контекст ЕИСК вече често е заявявал, че за справяне с демографските проблеми е необходима цялостна концепция, в която се включват редица икономически, социални и политически аспекти, като законната имиграция също може да се използва като решение ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Например в Австрия коефициентът на демографска зависимост през 2008 г. е 25 % при коефициент на икономическа зависимост – 61 %; прогноза за коефициента на зависимост за 2050 г. въз основа на състоянието на пазара на труда в Дания (коефициент на участие): докато коефициентът на икономическа зависимост би се покачил слабо от 61 % през 2008 г. на 72 % през 2050 г., при коефициента на демографска зависимост би се отбелязало почти удвояване до 48 %.

⁽⁷⁾ Demography Report 2008 (Демографски доклад за 2008 г.) (SEC(2008) 2911, стр. 133).

⁽⁸⁾ Вж. също становището на ЕИСК относно „Ролята на законната имиграция в контекста на демографското предизвикателство“ (докладчик: г-н Pariza Castaños); <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14361>.

3.9 За ЕИСК е ясно, че максималното използване на наличния потенциал за заетост изисква последователното прилагане на политика и практики на предприятията, даващи възможност за участие:

- превенция срещу възникването на безработица и изключване именно на възрастни хора в условия на рецесия (чрез съответна антициклична политика на стимулиране на търсенето);
- създаване на повече и по-добри възможности за навлизане и професионални перспективи за младите хора и на необлаготетелстваните по отношение на достъпа до пазара на труда лица;
- гарантиране на широко разпространено образование и обучение, включително повишаване на квалификацията без откъсване от професионалната дейност (например чрез законово установени възможности за платен отпуск с цел образование и обучение);
- намаляване на дела на случаите на инвалидизиране посредством висококачествена здравна и трудова защита във и извън предприятията, всеобхватни мерки за здравна профилактика, както и превенция и рехабилитация;
- отстраняване на пречките пред заетостта сред хората с увреждания чрез по-приобщаващи работни места, а именно физическа достъпност, достъпност на информационните технологии и гъвкав режим на работа, евентуално с помощта на публично финансиране, когато е необходимо;
- значително повече усилия за съчетаване на личния и професионалния живот, както и подобряване на разпределението на семейните задължения между партньорите.

3.10 Във връзка с това през март 2010 г. европейските социални партньори сключиха самостоятелно споразумение, което съдържа както предложения за мерки на националните социални партньори, така и препоръки към националните власти ⁽⁹⁾.

3.11 Това означава обаче също така повишаване на дела на участие на възрастните хора на пазара на труда чрез създаване и подобряване на възможностите за заетост, както и последователно реструктуриране, насочено към трудова сфера, приспособена към застаряването. Във връзка с това е ясно, че това не трябва да води нито до по-голям натиск върху възрастните хора, нито до мизерия за хората, които вече не са в състояние да продължат да работят. Пенсиониранието е право, признато от конвенциите на МОТ ⁽¹⁰⁾ и пенсиите следва да осигуряват на получаващите ги достоен живот.

⁽⁹⁾ Европейски социални партньори: „Framework Agreement on Inclusive Labour Markets“ (Рамково споразумение относно приобщаващите пазари на труда), март 2010 г. (вж. също така документите на: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=744&furtherNews=yes>).

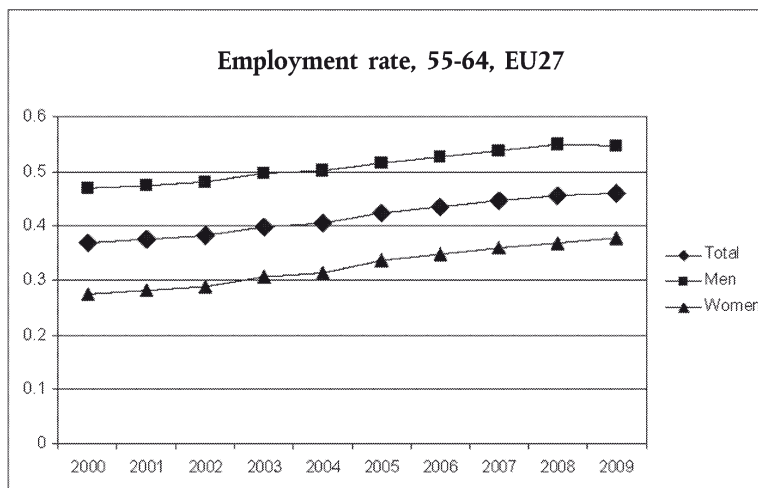
⁽¹⁰⁾ Съгласно Конвенция № 128 относно обезпеченията при инвалидност, старост и смърт пределната възраст за упражняване на труд е 65 години.

4. Положението на възрастните хора на пазара на труда в ЕС: преглед

4.1 Потенциалът за заетост на възрастните работници (55-64 години) в целия ЕС продължава да не се използва достатъчно. Графика №1 показва, че в периода на Лисабонската стратегия при по-ниско разположена изходна точка е постигнат значителен напредък. Делът на зетите възрастни хора се покачва с почти 10 процентни пункта.

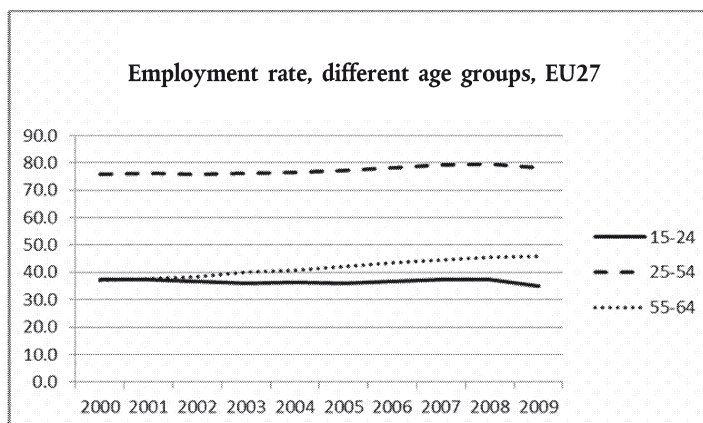
4.2 Определената цел до 2010 г. (50 %) обаче е твърде далече. Подобриенето при жените е малко по-голямо отколкото при мъжете. Въпреки това разликата между половете се запазва твърде голяма: и в края на периода не повече от една трета от жените между 55 и 64 години са имали работа (Графика №1).

Графика №1:



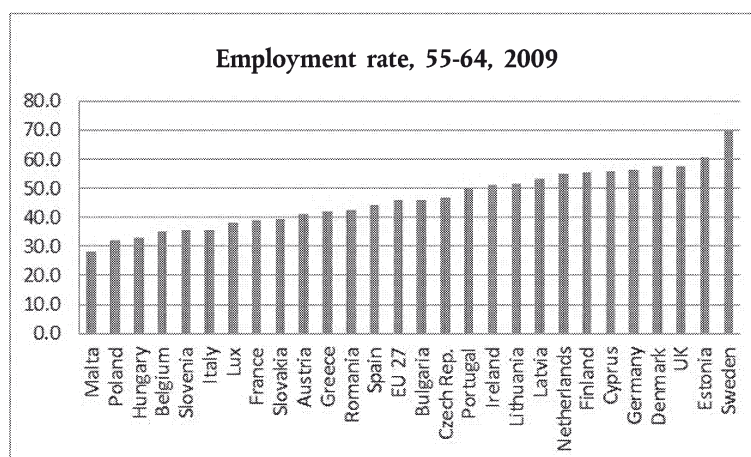
4.3 Сравнението с тенденциите на заетостта при други възрастови групи също е показателно. От едно и също ниво заетостта при възрастните се покачва, докато при младите хора намалява (Графика №2). Това се дължи главно на по-дългия период на обучение. Въпреки това през кризисната 2009 г. заетостта сред младите хора рязко намалява. Това бележи разлика спрямо предходни кризи, които са били „преодолени“ преди всичко за сметка на заетостта на възрастните. От тук следва, че проблемите на един сегмент от населението (в този случай на възрастните хора) не бива да се решават в ущърб на други групи (на младите хора).

Графика №2:



4.4 Графика №3 показва големи разлики между държавите-членки на ЕС: в Швеция работят около 70 % от възрастните (което като цяло съответства на Лисабонската цел за заетостта). В други страни работят само около една трета от хората на възраст между 55 и 64 години. Трябва да се изтъкнат добрите резултати на трите северни страни (Швеция, Дания, Финландия). Освен това обаче не се вижда никаква връзка с класическите модели на системите на социалните държави в Европа. Изглежда високите равнища на заетост на възрастните хора са съвместими с различни институционални структури. Очертаните различия все пак дават представа за това какъв потенциал за заетост остава понастоящем неизползван в Европа.

Графика №3:



4.5 На пръв поглед ситуацията сред възрастните хора по отношение на безработицата не се различава драматично от средните стойности за населението. Така равнището на безработица сред възрастните за целия ЕС и в редица страни е малко по-ниско от общата стойност. Това обаче е само обратната страна на плащещо високата безработица сред младите хора. Все пак трябва да се отбележи, че зад тези цифри се крие и обстоятелството, че много неработещи, но трудоспособни възрастни хора не са регистрирани като безработни, а са „паркирани“ в „системи за подпомагане“.

4.6 Въпреки това за възрастните хора драматичен се оказва рискът от дълготрайна безработица. Той нараства главноломно с нараване на възрастта. Веднъж останали без работа, възрастните хора често остават безработни до края на кариерата си: докато при младите хора около една четвърт остават без работа повече от година, то този процент нараства с възрастта и при възрастните (55-64 години) възлиза средно на почти 50 % за целия ЕС.

5. Използване на потенциала за заетост на едно застаряващо общество: работа за възрастните и работа, извършвана от възрастните

5.1 Демографското развитие носи също и възможности за икономиката и заетостта. От една страна нараства значението на възрастните като клиенти, което пък създава възможности за заетост на хора от други възрастови групи. От друга страна застаряването на обществото крие и съществен потенциал за заетост от гледна точка на предлагането. И в двата случая естествените и пазарните процеси трябва да се следят и направляват от политиката и институциите.

5.2 Общества, в които хората живеят по-дълго, предлагат разнообразни възможности за разработването на нови продукти и услуги. Редица сектори могат да извлекат полза от „сребърния пазар“. Тук се включват строителство и жилища, услуги, свързани с качеството на живот (култура, свободно време, туризъм, спорт, медии, телекомуникации), както и здравни и социални услуги.

5.3 Младите и възрастните хора имат различни модели на потребление и спестяване. Промяната в търсенето, до която

това ще доведе за цялото общество, ще повлияе и върху бъдещите структури на производство и заетост. Така трябва да се очаква, че демографското развитие ще засили и без това силната тенденция към изграждането на общество на услугите. Наред с други сектори свръхпропорционално ще нараснат преди всичко здравните услуги и предоставянето на грижи. Тези секторни промени ще се застъпят с други, произтичащи от други причини (например „екологосъобразен преход“). Пазарът ще се адаптира донякъде към промененото търсене, въпреки това политиката трябва да изпълнява организационна и направляваща роля, преди всичко в активната политика за пазара на труда, например при придобиването на квалификация, информирането и намирането на работа чрез институциите на пазара на труда.

5.4 Броят и качеството на работните места, създавани от икономическия потенциал на възрастните хора, ще зависят до голяма степен от това по какъв начин „сребърната икономика“ ще се формира чрез активна политика на услугите. Особено в сферата на здравеопазването и социалните грижи, но също и в секторите на туризма и свободното време ще бъде важно нарастващото търсене да се разглежда като шанс за предлагането в тези области на заетост при приемливи условия на турд и по-справедливо заплащане, както и за модернизиране и професионализиране на квалификационните профили. За да се мотивират повече хора да избират професии в областта на здравеопазването, грижите и социалната сфера, заетостта трябва да става все по-привлекателна в течение на цялата кариера.

5.5 Професионалните социални услуги също могат да бъдат инструмент за постигане на амбициозните цели за равнопоставеност. Подходящ набор от социални услуги (места в детски заведения и предлагане на услуги за оказване на грижи) допринася за това полагащите грижи лица (най-често жени) да бъдат облекчени и да могат да използват изцяло квалификациите си на пазара на труда.

5.6 Инвестициите в социални услуги допринасят не само за създаването на нови работни места, но и за съживяване на регионалната икономика. Широкообхватното гарантиране на достъп до висококачествени услуги на достъпни цени открива нови възможности за заетост. Инициативи в дейностите с нестопанска цел, особено в социалната икономика, също са от значение. Тук

общините имат особено място: те не само носят основната отговорност за социалните услуги, но и познават най-добре потребностите и рамковите условия по места. Най-големият проблем се състои обаче в това, че на повечето общини все повече не достигат необходимите финансови средства, за да могат да предоставят нужните услуги.

5.7 От гледна точка на предлагането трябва да се отбележи, че младите и възрастните работници не са лесно взаимозаменяеми: докато младите като цяло са по-гъвкави при научаването на нови неща, то възрастните допринасят с повече опит. Дори когато производителността на един човек намалява в дадено отношение (например физическата издръжливост), това може да се компенсира частично чрез промени в организацията на работата, подходящо обучение, мерки в областта на здравната профилактика и чрез по-ефективното използване на технологии на работното място.

5.8 Отрасловото пренасочване в посока на услугите може дори да доведе до подобряване на положението на възрастните хора: в редица области целенасочено се намалява физическото натоварване, а нараства значението на социалните умения. Затова предприятията не бива да разчитат единствено на по-младите хора. Производителността на едно предприятие не е просто сума от производителността на отделните работници. Запазването на натрупаното ноу-хау в смисъл на управление на знанията в рамките на дадено предприятие и организационната структура често са по-важни от индивидуалната производителност. В тази област важно място заемат усилията за утвърждаване на професионалната дейност в областта на консултирането, наставничеството и индивидуалното обучение. Накрая, необходимо е фирмите навреме да отразят демографските промени в своите планове за развитие на персонала и да използват оптималната комбинация от силни страни на работниците от различни възрасти.

6. Изграждане на трудова сфера, приспособена към застаряването

6.1 Който иска хората да се пенсионират по-късно, трябва да се погрижи и за това те да могат да работят по-дълго. Това означава да се осигуряват работни места и трудът да бъде организиран така, че все повече хора да могат да работят до обичайната пенсионна възраст. При това става въпрос не само за целевото създаване на работни места и приспособяването им за възрастните хора, а преди всичко за това по време на цялата кариера трудът да се организира по такъв начин, че на ранен етап да се избягват рисковете и вредните въздействия за здравето. От това извличат полза заетите от всички възрасти.

6.2 Въпреки че е ясно, че за съхраняване на трудоспособността важна роля има личната отговорност на самия работник, трябва да се отбележи, че съществени причини за преждевременното напускане на трудовата сфера са влошаването на здравословното състояние, включително поради условия на труд с физическо и психическо натоварване, високата интензивност на труда, ранното освобождаване на по-възрастни работници, а също така и липсата на обучение и възможности за (по-нататъшна) заетост. Към това трябва да се добави и фактът, че нови форми на организация на труда все повече ограничават възможностите за по-нататъшна заетост на възрастните хора в сектори с по-малко натоварване.

6.3 За повишаване равнището на заетост на възрастните хора обаче не е достатъчно те да съхраняват здравето и работоспособността си и да стават привлекателни за работодателите. Наличните работни места също трябва да станат по-привлекателни за възрастните хора. Така от качеството на заетостта зависи в голяма степен дали възрастните работници ще се върнат на пазара на труда или съответно ще останат на работа.

6.4 Само една съзнателна политика на „удължаване на активния живот“, включваща всеобхватни възможности за повишаване на квалификацията, може да доведе до устойчиво повишаване на заетостта сред възрастните хора. Основният въпрос в този контекст гласи: Какви мерки са необходими, за да имат възрастните хора действителен шанс да намерят работа и да я извършват дългосрочно?

6.5 В този смисъл според ЕИСК последователното реструктуриране, насочено към трудова сфера, приспособена към застаряването, трябва да бъде постигнато чрез пакет от мерки, които включват по-специално следните основни елементи:

- стимули за предприятията да създават работни места, подходящи за възрастните хора и да стабилизират съществуващата заетост на по-възрастните работници (мерки за това възрастните да не бъдат освобождавани от работа преждевременно, както и иновативни концепции за задържане на по-възрастните работници в по-малко натоварващи области в предприятията);
- проактивна политика на пазара на труда за повторно интегриране на по-възрастните безработни в трудовата сфера, както и за намаляване на риска от дългосрочна безработица; това означава осигуряване на съответните средства за активна политика на пазара на труда;
- подробни консултации и помощ за търсещите работа, както и конкретна подкрепа при намирането на работа (включително субсидирана заетост, помощ при започване на работа, социални проекти от общ интерес), както и превантивни и рехабилитационни мерки за реинтеграция;
- мерки, имащи за цел да подготвят физически и психически работниците да останат по-дълго на работа, преди всичко чрез намаляване на натоварването в работата и приспособяване на условията на труд за възрастните хора (напр. стимули за по-добра защита на работниците, като опазване на здравето, насърчаване на фирмени програми за здравна профилактика), като се отчита фактът, че при някои тежки професии това може да се окаже спиратка;
- мерки за повишаване на капацитета на работните места за приобщаване на по-възрастни хора с увреждания, напр. чрез приспособяване, което да повиши физическата достъпност и да улесни използването на информационни технологии;
- мерки за повишаване на готовността на лицата да искат да работят по-дълго, включително и готовността за учене през целия живот и здравната профилактика;

- разработване и договаряне между социалните партньори на съобразени със здравето модели за работно време на секторно и фирмено равнище по време на цялата кариера (напр. дългосрочен неплатен отпуск по лични причини, платен отпуск във връзка с обучение);
- фирмени мерки, въвеждани чрез колективно договаряне и законодателни мерки за гарантиране на по-голямо участие в обученията на възрастните хора (стимули за подобряване на недостатъчните възможности за участие във вътрешно-фирмено обучение преди всичко на лица с ниска квалификация, осигуряване на съответните финансови средства за приоритетно повишаване на квалификацията на хората над 40-годишна възраст, подобряване на законовите рамки за платен отпуск във връзка с обучение);
- мерки за осъзнаване на приноса на възрастните работници (признаване на значението на опита и предаването на придобитите по време на работата умения на младите);
- широка обществена кампания за повишаване на информираността за премахване на стереотипите и предразсъдъците спрямо по-възрастните работници и придаване на положително значение на понятието остаряване; трябва да се води борба срещу възрастовата дискриминация и негативните клишета по отношение на по-възрастните работници;
- консултация и подкрепа на предприятия, особено МСП, при прогнозното планиране на персонала и разработването на организация на труда, съобразена с възрастта и остаряването;
- създаване на подходящи стимули за наемане на по-възрастни работници и задържането им на работа, без това да нарушава конкуренцията;
- създаване на социално приемливи стимули за по-продължителна заетост в рамките на действащите законови разпоредби за пенсионната възраст за всички, които намират работа и могат да работят;
- там където е възможно или желано, да се разработят иновативни и привлекателни модели за плавен преход от трудовата дейност към пенсиониране в рамките на системите за задължително пенсионно осигуряване (например по-нататъшно разработване на модели за работа на непълно работно време преди пенсиониране).

6.6 Насърчаването на по-продължителна професионална кариера изисква обаче споделена отговорност и усилия на държавата, работодателите и самите работници. Тази отговорност трябва да бъде съответно възприета от всички страни. Социалните партньори имат особена роля при всички мерки. Успешни модели, както в северните страни, така и в други държави-членки показват как на равнище колективно договаряне и на фирмено равнище, по социално приемлив начин и с участието на социалните партньори, може да се създаде потенциал за изграждане на функциониращ пазар на труда за възрастните хора със значителна стабилност на заетостта, както и висока степен на трудоспособност и заетост на възрастните.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Повишаване на цифровата грамотност, на електронните умения и на електронното приобщаване“ (проучвателно становище)

(2011/С 318/02)

Докладчик: г-жа VATUT

На 24 януари 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно „Повишаването на цифровата грамотност, на електронните умения и на електронното приобщаване“ (проучвателно становище).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 22 юни 2011 г. На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 136 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Неравенството по отношение на достъпа до цифровите технологии е продължение на икономически и социални неравенства: затова е наложително да се увеличат растежът и заетостта и да се излезе успешно от кризата.

1.2 Придобиването на критичен поглед върху съдържанието на всички медийни носители за ВСЕКИ гражданин означава: 1) да бъде свързан в мрежата; 2) да умее да борави с устройствата; 3) да ползва лесно технологията; 4) да бъде обучен да ги използва; 5) да бъде част от цифровия свят.

1.3 Електронното приобщаване следва да бъде глобален подход и чрез цифровите технологии да гарантира автономността на всеки гражданин, независимо от положението му в обществото. ЕИСК счита, че Съюзът и държавите-членки следва да гарантират достъпността на цифровите технологии чрез постоянно придобиване на цифрови умения за целите на упражняването на заетост и/или за собствени нужди, както и за граждански действия.

1.4 Достъпът до инфраструктурата и до оборудването трябва да бъде считан като основно право.

1.5 ЕИСК желае европейските, националните и местните власти да използват съществуващите структури за диалог, за да контактуват с представителите на организираното гражданско общество с цел по-точно да установят какви са реалните нужди.

1.6 Качеството, иновациите, прозрачността и достъпността, които може да се очакват от услугите от общ интерес (УОИ) и от администрациите в Европа и в държавите-членки, представляват самите основи на електронното приобщаване.

1.7 Тъй като цифровизацията засяга в значителна степен обществата ⁽¹⁾, а 30 % от домакинствата все още нямат достъп до интернет през 2010 г. ⁽²⁾, ЕИСК смята, че ролята на Съюза

трябва да се изразява в стимулиране и насочване, за да се осигурят равни възможности на гражданите, и че в тази област той би могъл незабавно да осигури на държавите-членки хармонизиран подход, включващ изискването за защита с цел гарантиране на сигурността на практиките и данните. Комитетът препоръчва координация между Съюза и държавите-членки:

— за електронното приобщаване на възрастните хора, за да може:

— Европейската година на активния живот на възрастните хора (2012 г.) да се превърне във възможност за ЕС да изтъкне свързващата роля, която играят ИКТ между поколенията за поддържане на активността на не толкова възрастните, срещу изолацията и за жизнения комфорт на най-възрастните;

— да се помага на възрастните хора при изучаването на цифровите технологии чрез обучения и подкрепа на местно равнище;

— да се поставят цели, да се осигури оборудване и достъпен софтуер, за да се създаде интерес, а след това и потребност;

— да се изготвят местни проекти в областта на електронното здравеопазване, възстановяването на колективната памет (например на даден квартал) и автономността, с цел възстановяване на социалните връзки;

— за електронното приобщаване на хората с увреждания, с цел:

— чрез ИКТ да се гарантира участието им в обществото на недискриминационна основа, като се гарантира достъпност и лесно използване;

— с посредничеството на Комисията да се разработи изискването за универсален дизайн („design for all“) към промишлеността, дизайнерите и конструкторите, да се наложи на пазара на вносни продукти клауза за достъпност на оборудването и софтуера и да се предприемат мерки, изискващи разпространяването на интелигентните технологии в бита, обществения и частния транспорт, строителството и т.н.

⁽¹⁾ ОВ С 116 от 20.04.2001 г., стр. 30; ОВ С 77 от 31.03.2009 г., стр. 60 и стр. 63; ОВ С 175 от 28.07.2009 г., стр. 92; ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 84; ОВ С 128 от 18.05.2010, стр. 69; ОВ С 255 от 22.09.2010 г., стр. 116; ОВ С 48 от 15.02.2011 г., стр. 72; ОВ С 54 от 19.02.2011 г., стр. 58; ОВ С 107 от 06.04.2011 г., стр. 44 и стр. 58; ЕИСК 816/2011 от 04/05.05.2011 г.

⁽²⁾ Вж. Евростат-STAT10/193, 14.12.2010 г.

- за електронното приобщаване на лицата с ниски доходи:
 - да се подкрепя производството на достъпен и пригоден към нуждите на малцинствените групи софтуер;
 - да се поддържат безплатни публични интернет услуги в невралгичните места на градовете и в необлагодетелстваните им квартали;
 - да се даде възможност за обучение и квалифициране за работа чрез електронно обучение;
 - да се улеснява използването на отворените данни 2.0 („open data“) и отворените източници („open sources“).
- за електронното приобщаване на лицата без елементарно образование:
 - да се осигури достъп до държавни помощи за подкрепа (помещения, обучители), за да не остават тези хора сами пред компютрите;
 - да се изискват от операторите достъпни цени за използването на телефон и на медии като спомагателни средства за обучение;
 - да се насърчава игровият елемент, който предотвратява отегчението: „сериозни игри“ („serious games“), софтуер с образователно съдържание, използване на социалните мрежи;
 - да се гарантират помощи за участниците на местно равнище.
- за електронното приобщаване на малцинствата:
 - да се подкрепят целенасочени многоезични проекти, приложими онлайн (например от сферата на здравното образование, електронното здравеопазване, електронното обучение) и
 - да се осигури достъп на малцинствата до публичен и безплатен интернет, до електронното обучение и до училищата.

1.8 Като цяло ЕИСК счита, че е необходимо:

- електронното приобщаване, на равнище ЕС и държави-членки, да се превърне в част от интегрирането на политиките;
- бързо да се доизградят мрежовите инфраструктури (изолирани райони, широколентов достъп и др.);
- публичните политики за развитие на цифровите технологии на европейско, национално и местно равнище от самото начало да се разглеждат като приобщаващи, а не дискриминационни;
- да се насърчава използването на поостаряло оборудване и софтуер;
- да се мобилизират ресурсите за електронно приобщаване на жените.

1.8.1 За финансирането на дейностите:

- да се насърчава финансирането на универсалния достъп чрез национални публични субсидии и средства на Общността;
- да се развиват инвестициите, в частност за услугите, насочени към гражданите (ЕСФ, ЕФРР), да се осигурят средствата за бюджета на НИРД в размер на 3 % от европейския БВП и да се намали съкращаването на публичните бюджети;
- да се предостави резервен фонд за това ключово предизвикателство, за да се поддържат познанията и да се смекчат последиците от кризите;
- цифровото предизвикателство да се включи като приоритет (ЕСФ) в програмите на местните власти и да се предоставят на организациите на организираното гражданско общество необходимите средства за подпомагане на електронно изключените групи;
- да се адаптира принципът на допълняемост на структурните фондове, предназначени за електронното приобщаване;
- да се използват, ако е необходимо, облигационни заеми за големите инфраструктурни проекти;
- да се насърчават публично-частни партньорства в подходяща европейска рамка;
- да се насърчава принципът на европейско данъчно облагане на финансовите трансакции и част от приходите от него да се предоставят за електронното приобщаване;
- да се търсят възможности за договаряне между предприятията в сектора на „commercial gaming“ и публичните участници (образование), за да се използват вторично на по-ниска цена техните технологии, веднага след като остареят;
- да се насърчава развитието на микрофинансирането на проекти за обучение;
- да се насърчават системите за пряко индивидуално подпомагане на достъпа до базови инструменти (оборудване и софтуер);

- да се извършва оценка на постигнатия от цифровите технологии напредък за последните пет години (разкрити работни места), за да се определят заедно с участниците техните реални потребности.

1.8.2 За придобиването на умения:

- да се създаде секторен съвет, чиято роля да бъде изготвянето на европейска референтна рамка;
- да се създаде европейска референтна рамка на обученията и на новите професионални направления в сферата на цифровите или свързаните с тях технологии и да се определят подходящите параметри за издаване на дипломи, признавани на равнище ЕС;
- да се създаде европейски модул на обучение с многоезиково съдържание с цел бързо усвояване на знания и умения за придобиване на квалификация;

- чрез тази европейска рамка професионалните направления в областта на цифровите технологии да станат по-известни и да се заплащат по-добре, а електронното обучение да се развие към качествено овладяване на професиите (актуализиране на професиите в областта на информатиката) с цел да се увеличи броят на хората, работещи с цифрови технологии и тяхната преквалификация;
- да се създаде „Европейски цифров паспорт“, който да представлява задължително условие за създаване на предприятие.

1.8.3 За повишаване на сигурността на групите в неблагоприятно положение по отношение на цифровите технологии:

- да се определи базово съдържание на Интернет, без да се оставя само пазарът да решава всичко (ЕС и държави-членки);
- да се определят стандарти „за опазване от замърсяване“ на сайтовете, а киберсигурността да се преподава още в училище;
- да се гарантира, че всички сайтове съдържат настройки, които да напомнят на хората за основните мерки за сигурност;
- да се гарантира установяване и зачитане на правата на ползвателите на мрежите;
- и за тази цел да се създаде кодекс на правата на ползвателите на цифровите технологии, в съответствие с принципите на Хартата на основните права и с член 9 от Договора, като най-малкото се гарантира зачитането на тяхната свобода на изразяване, на информация, правото на защита на личните данни, правото „да бъдеш забравен“, правото на закрила на непълнолетните.

1.8.4 Относно достъпа до заетост:

- да се насърчава развитието на социалния и гражданския диалог по всички горепосочени въпроси с многобройните съществуващи структури с цел по-добро разбиране на потребностите и за превръщане на цифровите технологии в работни места и във възможност за икономическо, социално и лично развитие;
- да се насърчава обучението по цифрови технологии на работниците в предприятията с цел задържането им на работа и развитието на производителността на предприятието.

1.8.5 По отношение на приобщаващото образование за всички ЕИСК препоръчва Съюзът да се ангажира:

- да насърчава равния достъп до приобщаващо образование във всички училища;
- да насърчава бъдещото електронно приобщаване още в предучилищна възраст, без дискриминация;
- да насърчава електронното обучение на родителите и учителите и адаптирането на условията на труд за учителите;
- по отношение на учениците, по-специално изоставащите, да насърчава масовото използване на цифрови технологии в

училището под игрова форма ⁽³⁾, към овладяно използване на силата на образа, което изисква нови форми на усвояване и изразяване, а именно под игрова форма (използване на смартфони в час, на „сериозните игри“, таблетните компютри, електронните книги, на социалните мрежи и др.), естествено под наблюдението на преподавателите;

- да насърчава отварянето на достъпа до пазара на труда за всички чрез придобиване на солидни познания от общо естество и в областта на цифровите технологии.

2. Контекст

2.1 Целта на стратегията „Европа 2020“ е интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж за излизане от кризата. В „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“ ⁽⁴⁾ като пречки се посочват липсата на достатъчна цифрова грамотност, рискът от недоверие в мрежите и киберпрестъпността, пропуснатите възможности за справяне с предизвикателствата за обществото.

2.2 ЕИСК смята, че тази цел е първостепенна. Нито един гражданин не би трябвало да остане извън цифровите технологии, тъй като те му дават преди всичко възможности за лична реализация, за участие в социалния живот и за автономност. ⁽⁵⁾

3. Определения

3.1 Електронно приобщаване

Според Декларацията от Рига ⁽⁶⁾, електронното приобщаване се отнася едновременно до информационните технологии и до използването им за постигане на по-широките цели за приобщаване чрез участието на всички хора и всички общности във всички аспекти на информационното общество.

3.2 Адресати на мерките

Гражданите се категоризират, за да могат да бъдат идентифицирани за целите на предназначенията за тях помощи, но електронното приобщаване следва да бъде глобален подход. В човешки план това приобщаване започва с отказа от разделянето на хората на категории, в социален план – с колективни ангажменти, а в промишлен и търговски план то минава през предварително обмислен „универсален дизайн“ – от разработването до излизането от употреба.

3.3 Цифрова грамотност

По подразбиране цифровата грамотност е средството, инструментът, без който хората вече не могат да се възползват от това, което преди се смяташе за култура в широкия смисъл на думата, а именно като връзка между гражданите. Без този инструмент възможностите да се върви към другите и към други познания намаляват.

Грамотността (ограмотяването), уменията и приобщаването са неделими и съответстват на цялостно, недискриминационно определение на електронното приобщаване за цялото общество.

⁽³⁾ Практика, която на английски се нарича „edutainment“ (забавно образование).

⁽⁴⁾ COM(2010) 245 окончателен/2, ОВ C 54 от 19.2.2011 г.

⁽⁵⁾ ЕС, Декларация на министрите, Малмьо, Швеция, 18.11.2009 г.

⁽⁶⁾ ЕС, Декларация на министрите „ИКТ за едно приобщаващо общество“, Рига, Латвия, 11.6.2006 г., т. 4.

3.3.1 Приобщаването предполага изпълнение на предварителни условия:

- включване в мрежата: електронната достъпност остава първостепенен елемент;
- умения за боравене с оборудването;
- познаване на технологията: преминато обучение, придобити цифрови умения за използване на всички видове софтуер: Mac, Windows, Linux, Internet, GSM и др.;
- усвояване на информацията с цел критична оценка на съдържанието на всички медийни носители при упражняването на активно гражданство.

3.3.2 Сред изключените от цифровите технологии са възрастните хора, хората с увреждания, понякога и лицата, предоставящи грижи, хората с ниски доходи, с ниско равнище на образование, с известни нюанси: част от „възрастното“ население е образовано и ползва Интернет, с който се е запознало още при появата му и в някои държави-членки то е истински двигател на икономиката. ЕИСК счита, че посредством цифровите технологии следва да се гарантира автономността на всеки, независимо от положението му в обществото, едновременно чрез конкретни подходи и чрез общ подход за всички, който е по-икономичен и по-интегриращ.

3.3.3 ЕИСК счита, че електронното приобщаване съвсем не е стабилно и праволинейно. Технологиите се развиват непрекъснато, трудът е по-несигурен и по-гъвкав, професионалното развитие е разпокъсано. Електронното изключване често се свързва с наслагващи се причини. Обучението и актуализирането на знанията са основни фактори на приобщаване.

3.3.4 Засегнати са предприятия, които изпитват финансови затруднения, недостиг на умения и/или време. Според ЕИСК електронното приобщаване следва да е изпреварващо, за да спомогне за това развитието на ИКТ във възможно в най-голяма степен да бъде в крак с промяната на причините за изключването.

3.4 Електронни умения на специалистите

Обучението през целия живот е от основно значение. След като беше посрещнато с истински ентузиазъм сред младите поколения, придобиването на електронна квалификация⁽⁷⁾ страда от недостатъчно видимо присъствие на професионалните направления и от по-непривлекателни възнаграждения. Наложително е да се мотивират отново бъдещи специалисти с подобър статут, с по-добри възнаграждения и условия на труд, за да се запълни недостигът на квалифициран, подходящо обучен персонал и да се приобщат хората в затруднено положение. Специалистите в цифровите технологии повличат след себе си и ползвателите.

⁽⁷⁾ Според Insead, „The school of the world“, цитиран от ГД „Предприятия и промишленост“, г-н Richier, изслушване от 28.3.2011 г.

4. Средствата

4.1 Универсален достъп

4.1.1 За да се премахне неравният достъп до ИКТ и да се насърчи електронното приобщаване, през 2002 г. Съюзът въведе универсалната услуга и правата на ползвателите по отношение на мрежите и услугите за електронни съобщения⁽⁸⁾. Отправянето на искане за свързване в обществената съобщителна мрежа трябва да включва ползване на достатъчен дебит, за да има функционален и финансово поносим достъп до Интернет. Не става дума за премахване на пазара, нито на лоялната конкуренция, а за създаване на баланс между икономически цели и неотложни социални потребности, които трябва да бъдат задоволени. Както ЕИСК нееднократно е припомнял, пазарът не е самоцел, а е в услуга на подобряването на живота на гражданите.

4.1.2 Качеството, иновациите, прозрачността и достъпността, които могат да се очакват от УОИ в Европа и в държавите-членки, са самите основи на електронното приобщаване. Става дума за социална ефективност, следователно за устойчивост, съществен елемент на приобщаващата „ефективност“. Това е парадоксът на предизвикателство като електронното приобщаване: социалната ефективност на контекстуалните УОИ и социалните услуги от общ интерес (СУОИ) и дългосрочните публични инициативи ще бъдат съществени елементи от приобщаващата ефективност, но от друга страна, това е област, където бързината е жизненоважен показател. Именно публичните власти следва да се опитат да разрешат този парадокс.

4.2 Равен достъп за всички

4.2.1 Покритието на цялата европейска територия от мрежите, развитието на широколентови честоти, улесняващи високоскоростен достъп до Интернет, използването на цифровия дивидент⁽⁹⁾ следва да бъдат завършени бързо, за да се гарантира универсалната услуга.

4.2.2 Може да се констатира обаче, че продължават да съществуват неравенства по отношение на достъпа и използването на ИКТ, които отразяват съществуващите преди това икономически и социални неравенства. Най-често електронно приобщените граждани са онези, които разполагат със средства за придобиване на логистиката и необходимите умения.

5. Придобиване на основни цифрови умения

Цифрово огротаване

Съчетаването на трите фактора „потребност“, „интерес“ и „средства“ (финансови и други) насочва целевите групи към цифровите технологии.

⁽⁸⁾ Директива 2002/22/ЕО.

⁽⁹⁾ ОВ С 94 от 18.4.2002 г.; ОВ С 110 от 9.5.2006 г.; ОВ С 175 от 27.7.2007 г.; ОВ С 224 от 30.8.2008 г.; ОВ С 175 от 28.7.2009 г.; ОВ С 128 от 18.5.2010 г.; ОВ С 44 от 11.2.2011 г.; ОВ С 54 от 19.2.2011 г.; ОВ С 107 от 6.4.2011, стр. 53.

5.1 Възрастните хора

5.1.1 Най-възрастните хора⁽¹⁰⁾, чийто брой се увеличава, използват по-малко ИКТ:

- някои от тях умеят да работят с тях: те се нуждаят от актуализиране на знанията. За да бъдат тези хора реинтегрирани или задържани на пазара на труда, ЕИСК счита, че местните власти, съвместно с предприятията, биха могли да предложат подходящи форми на обучение посредством социалния диалог;
- други все още не са започнали: те трябва да преодолеят липсата на интерес, неувереността и недоверието си и да се научат да боравят с инструментите, независимо дали това е свързано с работно място или с улесняване на бита и социалния живот. ЕИСК счита, че технологиите и „знаещите“ са тези, които трябва да се адаптират. На тези хора следва да се предложи: 1) да бъдат напътствани, 2) да имат на разположение улесняващ софтуер, 3) да разполагат с оборудване, според тяхното ниво, 4) да имат подходящи цели, за да се създаде интерес, а след това и потребност, като изготвяне на проекти във връзка с „електронното здравеопазване“, възстановяването на колективна памет (например на даден квартал), възстановяването на социалните връзки и автономността.

5.1.2 За лицата, които живеят сами, цифровите технологии могат да представляват жизненоважна връзка. Например повсеместното използване на разумна цена на връзките телефон/аварийни служби само чрез натискане на един бутон може да бъде реална задача на социални услуги от общ интерес (СУОИ), която спасява гражданите в бедствено положение. Електронното здравеопазване ще играе все по-голяма роля⁽¹¹⁾; всички принципи, които ЕИСК желае да се спазват за ползвателите на цифровите технологии, имат универсален характер и са приложими в области като здравеопазването и социалните грижи.

5.1.3 2012 г. като „Година на активния живот на възрастните хора“ и нейните партньорства в областта на иновациите трябва да бъдат възможност за ЕС да изтъкне ролята на ИКТ като приобщаваща връзка между поколенията (учене), срещу изолацията и за жизнения комфорт на възрастните хора.

5.2 Хората с увреждания

ИКТ могат да улеснят участието на хората с увреждания в обществото на принципа на равнопоставеност с другите⁽¹²⁾. Параметрите остават същите за всички групи: определяне на целта, помощ в обучението, достъпни и подходящи софтуер и хардуер, достъпни и лесни за използване машини и по-специално интелигентните транспортни системи⁽¹³⁾. Ролята на цифровата грамотност като „услуга от общ интерес“ се проявява особено силно по отношение на хората с увреждания. Помощта при всеки вид увреждане може да доведе до по-добро

социално приобщаване. Ролята на НПО следва да бъде призната и координирана с ролята на публичната власт. Универсалният подход, който в рамките на възможното отчита нуждите на всички видове потребители, е за предпочитане пред специализираните проекти, насочени само към хората с увреждания.

5.3 Хората с ниски доходи

5.3.1 Неравенството по отношение на достъпа до цифровите технологии е продължение на икономическите и социалните неравенства между мъже и жени, домакинства и самотни жени, градове и селски или островни райони, богати и по-слабо развити страни. Той трябва да бъде преодолян, за да бъдат успешно приобщени повече хора.

5.3.1.1 Хората с имигрантски произход или от малцинствени групи са в още по-неблагоприятно положение. Софтуерът, който би представлявал интерес за тях, не се произвежда.

5.3.2 ЕИСК счита, че създаването на безплатен обществен достъп до Интернет в невралгични точки на градовете и достъпът до отворени данни 2.0, както и до „open sources“, биха могли да дадат възможност за търсене на работа и за комуникация. Стационарните линии запазват своето значение за подпомагане при обучението. Тази роля следва да се подели между публични власти, оператори и сдружения.

5.3.3 Достъпът до инфраструктурата и инструментите следва да бъде разглеждан като основно право: обучението и предоставянето на знания и опит са много важни за цифровото ограмотяване във всяка възраст и във всяка житейска ситуация.

5.4 Хората с ниско равнище на образование

5.4.1 ЕИСК счита, че тези хора трябва да открият ползата от цифровите технологии, като им се окаже специализирана помощ, започвайки от телефона и медиите.

5.4.2 Комбинацията компютър и преподавател и развлекателни елементи в началото на обучението предотвратяват обезверяването. ЕИСК счита, че децата с образователни проблеми биха могли да бъдат отново приобщени чрез „smart phone“, разглеждан като нов вид „писалка“. Достъпът до основни умения може да започне със сериозни игри, близки до игрите за развиване на мисленето за млади, както и за възрастни хора, със софтуер с образователно съдържание.

5.4.3 За да бъдат приобщаващи, цифровите технологии в ЕС имат нужда от обогатен с култура Интернет. Според европейците именно културата е това, което ги свързва най-силно. ЕС следва да приложи многообразието от форми на културно изразяване във всички инициативи, свързани с Програмата за цифрови технологии⁽¹⁴⁾. Цифровизацията на културни обекти улеснява достъпа до знанието за хората в най-неблагоприятно положение, което е част от полезните умения както за социална интеграция, така и за лична реализация, особено на майчиния им език.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 17; ОВ С 77 от 31.3.2009 г., стр. 115; ОВ С 74 от 23.3.2005 г., стр. 44.

⁽¹¹⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 84.
Вж. ETHEL, European Health Telematics Association.

⁽¹²⁾ COM(2010) 636 окончателен - UN Convention on Persons with Disabilities (Конвенция на ООН за хората с увреждания), UE/23.12.2010 г.

⁽¹³⁾ ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 85.

⁽¹⁴⁾ Конвенция на Юнеско за насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, 20.10.2005 г., влязла в сила на 18 март 2007 г.; Резолюция на ЕП от 5.5.2010 г. „Нова програма за цифровите технологии за Европа: 2015 eu“.

5.5 Малцинствените групи

5.5.1 ЕИСК желае на тези групи, независимо дали става дума за имигранти или не, като например ромите, да бъде дадена възможност за електронно приобщаване. Те не са неграмотни, но не познават нито езика, нито културата на приемащата ги страна. Те нямат лесен достъп до ползване на компютър. Често жените са най-малко информирани и са в още по-неблагоприятно положение.

5.5.2 Примерът с ИСВП⁽¹⁵⁾, многоезично онлайн приложение, предназначено за лесна комуникация на националните административни власти в ЕС, би могло да послужи за основа за социални приложения за развиване на обучението на пребиваващите в ЕС и на неговите граждани и по този начин да осигури достъп до електронното обучение.

5.5.3 За всички групи, изброени в раздел 5, ролята на социалните мрежи може да бъде от огромно значение, ако бъде правилно насочвана. Освен това интернет-кафетата, които определено помагат на младите хора да развиват своите цифрови интереси и умения, могат да се направят по-достъпни, например чрез ползването на бонове за намалена тарифа, субсидирани от местните и регионалните власти.

5.6 И предприятията

5.6.1 МСП могат да се окажат в положение на електронно изключване, ако основната им дейност не е в сферата на цифровите технологии. Липсата на време за въвеждане в използването, влиянието на традициите, на финансовите трудности, остарял подход в информационно управление могат да засегнат управлението на предприятията, техните процеси и техните работници. Ето защо те могат да пропуснат използването на „изчисления в облак“ („cloud computing“)⁽¹⁶⁾, което дава решения за ИТ управление. Тъй като това може засегне производителността им, необходимо е да се намерят средства за приобщаване на тези предприятия.

6. Развиване на цифровите умения на всички, за да бъдат посрещнати социалните и обществените предизвикателства

6.1 Образование и обучение⁽¹⁷⁾

6.1.1 Бъдещото приобщаване започва от предучилищна възраст. Равният достъп във всички училища до приобщаващо цифрово образование за всички деца, включително ученици с увреждания, изолирани и произхождащи от семейства в затруднение, ще повиши тяхната самостоятелност в зряла възраст благодарение на придобитите цифрови умения. Повсеместното въвеждане на „сериозните игри“ (serious games), таблетните компютри и електронните книги под ръководството

⁽¹⁵⁾ ИСВП, COM(2011) 75 окончателен от 21.2.2011 г. - Сътрудничество и Европа/Икономическо развитие и заетост, www.ec.europa.eu/imi-net.

⁽¹⁶⁾ **Cloud computing (Изчисления в облак)**: използване на информационните технологии за доставяне на продукти, услуги и управленски решения в реално време по Интернет в рамките на предприятието.

⁽¹⁷⁾ **e-Learning**: използване на новите технологии, мултимедии и Интернет за подобряване на качеството на образованието и обучението чрез достъп от разстояние до ресурси и услуги, както и до сътрудничество и обмен. (определение на Европейската комисия – Инициативата e-Learning).

на преподавателите и използването на социалните мрежи би могло да позволи приобщаването на учениците в най-затруднено положение благодарение на новите форми на обучение, които те им предлагат.

6.1.2 Придобиването на квалификации и дипломи и наемането на работа в сферата на цифровите технологии следва да може да се опира на установена европейска референтна рамка относно обученията, по-специално онези, свързани с новите професии в сферата на цифровото общество. Някои професии представляват преквалификация от предишни професии, а други не. Може да бъде създаден отворен европейски указател на цифровите умения („digital skills“), за да се определят условията за издаване на европейски дипломи, улесняващи мобилността на заинтересованите лица. ЕИСК счита, че мерки, които осигуряват на студентите от ЕС достъп до качествен социално-професионален статут, би трябвало да намалят тяхната липса на интерес към тези професионални направления.

6.1.3 ЕС следва да поощри всички видове обучение в областта на цифровите технологии на национално, регионално и местно равнище, включително обучението за родителите и учителите, чиито условия на труд трябва да бъдат реадптирани.

6.2 Учене през целия живот и „електронно обучение през целия живот“

6.2.1 Някои от заинтересованите групи следва да бъдат предмет на целеви кампании. За електронно изключените предизвикателството на практически знания е важно и приобщаващите методи, наред с теоретичното образование, са едновременно развитие на потенциала и възможност за интегриране. Безработните, лицата в трудоспособна възраст, възрастните хора и социално изключените групи, които търсят работа, са особено засегнати и имат нужда от пригодност за заетост и от създаване на социални контакти.

6.2.2 Действия на предприятията

В бъдеще получаването на „паспорт за цифровата икономика“ след стандартно обучение по ИКТ в бизнес-среда би могло да стане задължително за създаването на предприятие.

Вътрешното цифрово обучение на персонала на предприятията би трябвало да се разпространи повсеместно посредством вътрешни споразумения, тъй като е част от електронното приобщаване и дава възможност за задържането му на работа по-дълго време и за повишаване на производителността на предприятието.

6.2.3 Действия на публичните власти

Политиките за развитие на цифровите технологии на национално и местно равнище трябва да се разглеждат като приобщаващи и недискриминиращи от самото начало.

При използването на структурните фондове властите са тези, които следва да определят кои иновационни дейности са важни за обществото като цяло и могат да бъдат подпомагани, за да бъдат предложени на всички заинтересовани страни на най-добра цена.

ЕС и държавите-членки следва да предложат европейска рамка за развитие на професионалната специализация на свързаните с информатиката професии.

6.3 Подобряване на съдържанието

6.3.1 Значението на съдържанието не позволява обученията, образованието и културата да се определят само от пазара.

6.3.2 Националните публични власти би трябвало да определят основното съдържание, да улесняват курсовете за дистанционно обучение и заедно със Съюза да определят полезните параметри за издаване на дипломи, признавани в европейски мащаб. Вслушването в ползвателите е от съществено значение за определяне на реалните потребности.

6.3.3 Приспособимото съдържание и мултимедиите са абсолютно необходими, за да се осигури на ползвателя цифров континуум (Интернет „образован“), като се запази достъпността за хората с увреждания.

6.3.4 Гражданите на страните с твърде слабо разпространени езици са в неравностойно положение по отношение на предлагането в Интернет. Съюзът и неговите държави-членки следва да гарантират зачитане на тяхната култура и разпространение на реално съдържание на техните езици.

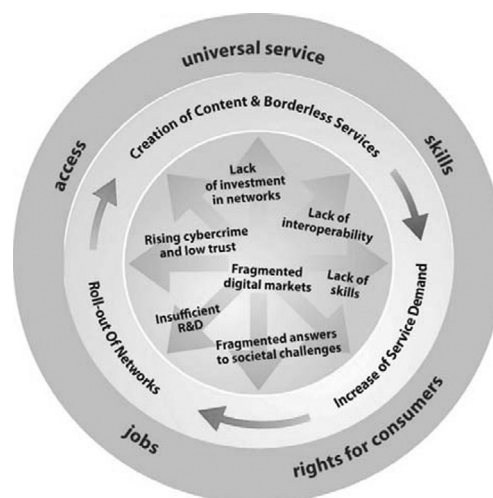
6.3.5 Съдържанието на социалните мрежи се създава от ползвателите. Инструментът може да се използва, за да се привлече към него всеки, който има трудности с цифровите технологии, като се зачитат правата му на ползвател.

7. Създаване на сигурност, за да се превъзмогне недоверието

А. Използването на цифровите технологии изисква максимална предпазливост⁽¹⁸⁾ за хората, които не се чувстват уверени в себе си или в системата, и на които относителното непознаване на кибернетичната сигурност пречи да се предпазят⁽¹⁹⁾. Изключените лица или лицата, които са в процес на електронно приобщаване, са изложени на повече рискове.

Б. Боравенето с цифрови технологии променя умствените модели на хората и на обществото: например кое трябва да се защитава — „откритостта“ или „неприкосновеността на личния живот“? Най-общо казано, към цифровото включване трябва винаги да се подхожда със съзнанието, че този инструмент съдържа висока „степен на натрапване“⁽²⁰⁾ в личния живот (със или без съгласието на съответното лице), чието неправомерно използване би причинило непоправими последици за всеки потребител и най-вече за най-уязвимите групи. Засилването на борбата срещу злоупотребите и свързаната с цифровите технологии престъпност трябва да допринесе за допълнително повишаване на доверието от страна на потребителите.

В. Предизвикателствата на цифровите технологии и очакванията на гражданите могат да бъдат илюстрирани накратко от три концентрични кръга.



7.1 Правата на ползвателите

7.1.1 ЕИСК желае да се предприемат мерки за цифровата среда и онлайн транзакциите, които да вдъхват доверие и да дават сигурност за всички групи, както е предвидено в Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие⁽²¹⁾.

7.1.2 Би могло да се предвидят мерки за въвеждане на настройки в уебсайтовете, които да напомнят на потребителите за простите правила за защита, които да бъдат спазвани⁽²²⁾. Изучаването в училище още от началото на средното образование на малки наръчници като например „eYou Guide — Вашите права онлайн“⁽²³⁾, публикуван от Европейската комисия, е много важно за повишаване на осведомеността на младите хора, които също са уязвими, за рефлексите, които трябва да придобият, за да използват цифровите технологии без вредни последици.

7.1.3 ЕИСК счита, че гражданите следва да бъдат по-добре осведомявани за ролята на Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), създаден по силата на член 16 от ДФЕС, както и за ролята на Г29.

7.1.4 ЕИСК желае да бъде зачитано достойнството на ползвателите чрез създаване на европейско законодателство⁽²⁴⁾, съобразено с принципите на Хартата на основните права, за зачитане на:

— свободата на изразяване и на информация, особено на майчиния им език;

— правото на защита на личния живот и на личните данни (документи за самоличност, здравословно състояние и др.);

⁽¹⁸⁾ ОВ С 218 от 23.07.2011 г., стр. 130.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр. 58 и СОМ(2010) 521 окончателен.

⁽²⁰⁾ Alex Türk, председател на френската национална комисия „Информатика и свободи“, „Личният живот под заплаха, гражданите под контрол“, изд. О. Jacob, 2011 г.; резултати от работата на G29 — работна група, състояща се от представители на всеки независим орган за защита на националните данни (член 29, Дир. от 24.10.1995 г.).

⁽²¹⁾ Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие за 2004-2013 г. — Решение № 1982/2006/ЕО от 18.12.2006 г.

⁽²²⁾ Становище 5/2009 на Г29 относно социалните мрежи онлайн, 12.06.2009 г., глава 5, параграф 8: изработване на технологии със зададени параметри с цел зачитане на неприкосновеността на личния живот.

⁽²³⁾ www.ec.europa.eu/eyouguide.

⁽²⁴⁾ ЕП, Резолюция, т. 29, много „държави-членки все още не са ратифицирали Конвенцията на Съвета на Европа за престъпленията в кибернетичното пространство“.

- правото „да бъдеш забравен“;
- правото на защита на непълнолетните.

7.1.5 Освен това Комитетът припомня, че вече съществуват различни национални и международни харти (25) на потребителите, които се позовават на основните права на потребителите на цифрови технологии с цел тяхното гарантиране. Европейският парламент също призовава за това. ЕИСК би желал обявяването на Кодекса на онлайн правата в ЕС, извършено от Европейската комисия в съобщението ѝ относно Програма в областта на цифровите технологии (26), да се превърне бързо в тема за диалог с организациите на потребителите и с европейските социални партньори.

7.2 ЕП би желал да бъде призната „пета свобода, позволяваща свободното движение на съдържание и знания“ в мрежите. ЕИСК счита, че тя следва да гарантира сигурността на ползвателите и интелектуалната собственост. Икономическите и промишлените данни също имат нужда от сигурност. Мрежите („grids“) и изчисленията в облак („Cloud computing“), които мобилизират едновременно множество цифрови участници, изискват специални методи за защита, които трябва да бъдат предоставени на разположение на предприятията, по-специално на микропредприятията.

7.3 Ускоряването на електронното управление (27) от гледна точка на опростяване на формалностите би могло да внесе сигурност в административните процедури, в частност за възрастните хора, като се отчита фактът, че електронната демокрация може да бъде приобщаваща, но не трябва да вреди на демокрацията в прекия смисъл и че тези практики следва да бъдат подчинени на припомнените по-горе принципи.

8. Създаване на работни места

8.1 Предполага се, че електронното приобщаване на всички ще доведе до увеличаване на броя на наеманите работници и на растежа. Кризата, демографското положение и нарастването на безработицата и несигурността не благоприятстват развитието на уменията нито от гледна точка на работниците, нито от гледна точка на работодателите. Борбата срещу несигурността на заетостта и изолацията е едно от условията за стремежа на хората към квалификация, по-специално в областта на цифровите технологии, с цел достъп до приобщаващ пазар на труда (28), тъй като расте пропастта между квалифицирани и неквалифицирани. Социалният, и особено секторният диалог (29) и публичните политики следва задължително да се съчетават, за да могат уменията на групите в неблагоприятно положение в областта на цифровите технологии да се повишат и да се превърнат в работни места.

8.2 Различните категории хора, които се обучават в цифровите технологии с цел реинтеграция, проявяват интерес към нови професионални профили. Агенциите по заетостта в държавите-членки следва да бъдат в състояние да идентифицират тези профили в различни области, за да улеснят признаването им от Съюза.

(25) DOC №: 3708 INFOSOC, март 2008 г. – Харта на правата на потребителите в цифровия свят.

(26) COM(2010) 245 окончателен/2, Действие 4.

(27) Декларация от Малмьо, 2009 г.

(28) Рамково споразумение ETUC-BUSINESS.EUROPE, CEEP, UEAPME – 2010.

(29) Препоръка на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна рамка за обучение през целия живот (2008/C 111/01).

8.3 Във всички държави-членки службите по инспекция по труда се нуждаят от осъвременяване.

8.4 Интегрираният подход и синергията между европейските действия ще бъдат решаващи фактори за успеха на електронното приобщаване в ЕС. По-голямата част от цифровото оборудване на крайните ползватели в Съюза се внася и производствените му характеристики остават неясни за европейците. Достъпността за гражданите обаче минава през технологията на оборудването, което имат на разположение, в частност за групите в неблагоприятно положение и по-специално що се отнася до възрастните хора и лицата с увреждания. Необходимо е да се насърчава леснодостъпен дизайн и функционалност, както и софтуер с адаптирано съдържание, които да бъдат предимства на приобщаващата цифровата грамотност, определени съгласно европейските подходи при спазване на световните стандарти, а в търговските споразумения следва да бъдат включени съответни клаузи.

8.5 Това изисква инвестиции във всички области, в частност в услугите, които са предназначени за гражданите. Ако не го направят европейците, ще го направят други и предприятията на ЕС ще изгубят пазари и работни места. Настоящата цел на ЕС е в НИРД да се инвестират 3 % от БВП. ЕИСК счита, че е наложително това наистина да се направи. Всички групи в неблагоприятно положение очакват напредък в това отношение.

9. Финансиране на дейностите

9.1 Не бива да се допусне чрез политиките, които ще се развиват, днешните електронно-приобщени граждани да излязат от благоприятния цикъл. Бюджетите, които трябва да бъдат предназначени за това жизненоважно за Съюза предизвикателство, следва да се разработват в дългосрочен план, от началото (НИРДИ) до края на веригата (крайни ползватели) с финансови резерви, които да дават възможност за смекчаване на последиците от кризите. Когато националните бюджети вече нямат свобода на действие поради наложените съкращения с цел намаляване на разходите, всеки процент в повече може да е от значение.

9.2 Приобщаването на всички групи, изключени от сферата на цифровите технологии, може да бъде развито чрез създаването на структуриран европейски пазар на съответните помощни услуги, евентуално под формата на оперативни групи, който може да има ефект от мащаба.

9.3 Финансирането се отнася за пълното покритие на европейската територия с инфраструктури, за научните изследвания и технологичните иновации, съдържанието, социалните иновации за изключените групи, електронното обучение, трансформирането на уменията в работни места, действията на гражданското общество, на предприятията и на публичните национални, териториални и местни участници.

9.4 С натрупването на помощите би следвало да се премахнат причините за изключване (които също се натрупват), да се поемат разходите за енергия, помещения, определяне на съдържанието, да се създаде адаптирано оборудване, да се определят адаптирани обучения.

9.5 Според ЕИСК мерките, свързани с електронното приобщаване (управление, действия, контрол), следва да бъдат посочвани в годишния доклад, който Комисията публикува, и обсъждани със социалните партньори. На мерките за ориентиране на гражданите към възможностите за електронно приобщаване следва да се дава широка гласност.

9.5.1 Участниците на териториално равнище, които са на първа линия при прилагането на националните политики, трябва: 1) да включат в своите местни програми приоритета на цифровите технологии и да търсят финансиране от ЕСФ; 2) да информират отговорните лица за цифровите потребности на социалните групи, за които отговарят; 3) да повишават осведомеността на целевите групи чрез местни средства като например местната телевизия; 4) да ги консултират относно потребностите им чрез срещи с представителите на организираното гражданско общество.

9.5.1.1 ЕИСК изразява съжаление че както на европейско, така и на национално равнище, социалният и гражданският диалог не е конкретно структуриран по отношение на електронното общество, чието влияние върху начина на живот е огромно, тъй като групите в неблагоприятно положение имат нужда от време, съгласуваност, гаранции и децентрализирани действия.

9.6 Предприятията трябва да имат възможност да се развиват чрез цифровите технологии и да повишават осведомеността на програмистите и конструкторите за собствените си нужди и за отчитане на затрудненията от всякакъв вид („универсален дизайн“, в това число електронната достъпност).

9.7 Начини на финансиране

9.7.1 Европейският социален фонд (ЕСФ): за периода 2014–2020 г. Комисията (Ключови дейности 11 и 12) предвижда да предостави на държавите-членки, чрез ЕСФ, средства за осъществяването на целите за електронно приобщаване. ЕИСК счита, че освен това е необходимо да се търсят всички възможни синергии между бюджетните редове.

9.7.1.1 ЕИСК си задава въпроса доколко принципът на допълняемост е уместен за предоставянето на структурните фондове предвид едно такова бъдещо предизвикателство, в момент, когато много публични участници изпитват тежки бюджетни затруднения, при положение, че действията за преодоляване на цифровото разделение не могат повече да се отлагат. Комитетът желае да бъдат проучени възможностите за пряко предоставяне на средства.

9.7.2 ЕИСК предлага да се потърсят възможности за нови начини на финансиране с цел осъществяване на електронното приобщаване:

— между частни и публични участници, за ИКТ по принцип и например с предприятията в сферата на „commercial gaming“ (които набират значителни приходи), за да се използват отново на по-ниска цена техните високи технологии;

— за електронните инфраструктури и инфраструктурите, в рамките на инициативата на Комисията за европейски облигации за проекти във връзка със стратегията „Европа 2020“, ако тя бъде завършена успешно ⁽³⁰⁾;

— участие на доставчиците на достъп, операторите и доставчиците на хардуер, предназначено за електронното обучение;

— европейско данъчно облагане на финансовите трансакции ⁽³¹⁾, като част от приходите от него могат да се използват за електронното приобщаване.

9.7.3 Във всички случаи, за да бъдат ефикасни помощите, от решавашо значение ще бъде контролът ⁽³²⁾ върху използването на средствата. Социалните партньори ще трябва да бъдат включени в различните форми на контрол. За ЕСФ вече съществуват комитети за мониторинг. При публично-частните партньорства, които могат да бъдат създадени при подходяща европейска рамка, си заслужава да бъде помислено за нов поглед към крайната цена както за данъкоплатеца, така и за ползвателя, в съответствие с логиката и правилата на УОИ, услугите от общ икономически интерес (УОИИ) и СУОИ. Те биха били възможни само при подходяща европейска рамка ⁽³³⁾.

9.7.4 ЕИСК счита, че не е достатъчно достъпът да стане повсеместен и скоростите на предоставяне на универсалната услуга да се адаптират към технологичното развитие и подновява своето предложение (становище на ЕИСК 1915/2008), според което следва:

— вниманието да бъде насочено към социалното изключване, което е функция на липсата на средства и умения на групи потребители в неблагоприятно положение, както и на географската отдалеченост и да се разшири универсалната услуга, за да се осигури достъп за всички потребители, независимо от тяхното положение;

— да се насърчава финансирането на универсалната услуга ⁽³⁴⁾ чрез национални публични субсидии и фондове на Общността, което представлява единственото подходящо средство за страните, в които финансовата тежест, свързана със задълженията за универсална услуга е прекомерно бреме за един оператор;

— да бъдат подкрепени проектите за електронно приобщаване, по-специално микрофинансирането на проекти за обучение, провеждани от местни публични центрове, както и създаването на безплатни точки за достъп до интернет, разположени на обществени места;

⁽³⁰⁾ Консултация до 2.5.2011 г.

⁽³¹⁾ ЕП, Доклад Podimata относно данъците върху финансовите сделки - 529 гласа „за“, 127 гласа „против“, 18 гласа „въздържал се“ (8 и 9.3.2011 г.).

⁽³²⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 8.

⁽³³⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 72.

⁽³⁴⁾ ОВ С 175 от 28.7.2009 г., стр. 8.

- да се приканят държавите-членки да предвидят финансова подкрепа за семействата или лицата, за които основното оборудване (компютър, софтуер, модем), достъпът и услугата представляват прекомерен разход.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Източното партньорство и източното измерение на политиките на ЕС със специален акцент върху селскостопанската политика на ЕС, безопасността на храните, безпрепятствената търговия, увеличаването на сътрудничеството и помощта за развитие и стратегическото партньорство“ (проучвателно становище)

(2011/C 318/03)

Докладчик: г-н Seppo KALLIO

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

„Източното партньорство и източното измерение на политиките на ЕС, със специален акцент върху селскостопанската политика на ЕС, безопасността на храните, безпрепятствената търговия, увеличаването на сътрудничеството и помощта за развитие, и стратегическото партньорство“

(проучвателно становище).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 149 гласа „за“ и 1 глас „против“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подчертава, че целите на страните партньорки и тяхната готовност да предприемат политически и икономически реформи са важни в преговорите за сключване на споразумения за асоцииране и свободна търговия с Европейския съюз.

1.2 ЕИСК смята за важен въпроса за степента, в която страните партньорки имат способността или политическата воля да осъществят политическите и икономическите реформи, изисквани от тези споразумения.

1.3 ЕИСК счита, че е изключително важно споразуменията за асоцииране и свободна търговия да бъдат насочени към съгласуване на интересите на страните партньорки и на ЕС, за да може бъдещият напредък да бъде от полза за всички страни.

1.4 Комитетът изразява становището, че преговорната стратегия на ЕС трябва да отчита в по-голяма степен мястото на селскостопанския сектор и значението на селскостопанската политика за сътрудничеството между ЕС и страните партньорки. Секторът на селското стопанство и храните трябва да играе по-конкретна роля в споразуменията за сътрудничество между ЕС и страните партньорки.

1.5 ЕИСК подчертава, че досега селското стопанство и селскостопанската политика не бяха застъпени в Платформата за икономическа интеграция и сближаване с политиките на ЕС. Селското стопанство, производството на храни и селскостопанската политика трябва да бъдат включени сред разискваните теми.

1.6 ЕИСК изразява твърдото становище, че селското стопанство е изключително важен сектор за икономическото, социалното и регионалното развитие на страните партньорки. Изпълнението на поставените цели ще изисква благоприятно селскостопанско развитие. Освен това инвестирането в селското стопанство и развитието на този сектор са ключови условия за намаляване на бедността в селските райони.

1.7 ЕИСК счита, че е важно да се повишава конкурентоспособността на селскостопанските и хранителните продукти на страните партньорки, а така също и да се развиват безопасността и качеството на храните. Спазването на разпоредбите и стандартите, залегнали в Споразумението на Световната търговска организация относно прилагането на санитарни и фитосанитарни мерки (Споразумение СФС), се оказва голям проблем при осигуряването на достъп до пазара на хранителни продукти от страните партньорки. Гарантирането на безопасността на храните, предлагани на пазарите в ЕС, изисква спазване на критериите за качество. За да преодолеят тези проблеми, страните партньорки се нуждаят от техническа и финансова подкрепа и съвети.

1.8 Затрудненията на страните партньорки във връзка с изпълнението на разпоредбите и стандартите относно хранителните продукти в съответствие със Споразумението СФС на СТО, се посочва като основна пречка в търговията със селскостопански продукти. Комисията обаче трябва да се опита да договори взаимно признаване – когато и където това е възможно – в случаите, в които страните от Източното партньорство вече имат отделни ефективни санитарни и фитосанитарни стандарти, дори ако те не са напълно съвместими. ЕС и тези страни трябва също така да подържат максимална бдителност, за да гарантират, че след влизането в сила на задълбочени и всеобхватни споразумения за свободна търговия (DCFTA) представители на трети страни няма да намерят начини за внасяне в ЕС на незаконни или неотговарящи на стандартите продукти – или на други признати заплахи за здравето на хората, животните и растенията – през задната врата. ЕИСК предлага темата за СФС да стане специална нова точка във водещите инициативи.

1.9 ЕИСК подчертава, че преходът към пазарна икономика изисква промяна в начина на мислене, развитие на законодателството и институциите, както и комплексни технически способности за адаптиране на методите и практиките за първично производство, преработка и външна търговия.

1.10 Комитетът изразява становището, че сътрудничеството трябва да бъде задълбочено, по-специално в областите на обучението и научните изследвания, където съвместните проекти за научни изследвания, посещения и семинари са важни за изграждането на взаимно разбиране и оперативни модели.

1.11 ЕИСК изтъква също така, че е от общ интерес за ЕС и страните партньорки да предотвратяват вредните екологични въздействия на торовете и пестицидите върху почвените и водните системи. Гарантирането на хранителния цикъл също е важна цел на развитието.

1.12 ЕИСК счита, че сътрудничеството между ЕС и страните партньорки в областта на енергетиката също е много важно и за селскостопанското развитие.

1.13 ЕИСК изтъква, че спазването на основните трудови права, приети от Международната организация на труда (МОТ), е съществен елемент от зачитането на правата на човека. Важно е в задълбочените и всеобхватни зони за свободна търговия, които се създават между ЕС и страните партньорки, да се спазват международно приетите трудови стандарти.

1.14 ЕИСК счита, че е необходима значителна допълнителна подкрепа за организациите в продоволствения сектор от страните от Източното партньорство. Организациите трябва да участват активно във форума на гражданското общество. Това включва и по-значима роля на ЕИСК и балансирано участие в тази важна дейност на организациите, които той представлява.

1.15 ЕИСК счита, че ЕС и правителствата на страните партньорки трябва да подкрепят и насърчават изграждането на капацитета в организациите, както и тяхното участие в разработването на стратегията за Източното партньорство и в развитието на процесите, за да може свободното гражданско общество да дава значителен принос за развитието на сътрудничеството в селското стопанство.

2. Контекст

2.1 Европейският съюз е заинтересован от това по източните му граници да има стабилност, по-добро управление и икономическо развитие. Европейската политика за съседство постигна успех в създаването на по-тесни отношения между ЕС и неговите съседи. Политиката на Източното партньорство, която беше одобрена през 2009 г. в Прага, следва да постигне още повече. Всички наши партньори ⁽¹⁾ в Източна Европа и Южен Кавказ се стремят да активизират отношенията си с ЕС. Европейският съюз твърдо подкрепя тези страни в усилията им за сближаване с ЕС. Посредством Източното партньорство, което е част от Европейската политика на съседство, се насърчават решително важни реформи, тъй като в страните партньорки понастоящем се наблюдават съществени недостатъци по отношение на политическите цели и практическото прилагане на демокрацията.

⁽¹⁾ Източните партньори са страните от Източна Европа и Южен Кавказ, които са обхванати от Европейската политика на съседство: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Украйна и Беларус. COM(2008) 823 окончателен: Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – Източно партньорство.

2.2 Съгласно декларацията на Европейския съвет ⁽²⁾, Източното партньорство ще доведе до значително укрепване на политиката на ЕС по отношение на съседите и партньорите му от изток в стремежа за създаване на необходимите условия за политическо асоцииране и по-нататъшна икономическа интеграция между Европейския съюз и неговите източни партньори.

2.3 Целта на двустранните преговори е сключването на споразумения за асоцииране с всяка страна, ключов елемент от които е задълбочената и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ ⁽³⁾) ⁽⁴⁾.

2.4 Целите на страните партньорки и политическата готовност за сключване на споразумения с Европейския съюз са важни за напредъка на преговорите. Основният въпрос е доколко страните партньорки имат способността или политическата воля да осъществят икономическите и социалните реформи, изисквани от тези споразумения.

2.5 В Декларацията от Прага страните партньорки се ангажираха с политически и икономически реформи. От значение са демокрацията, доброто управление и утвърждаването на принципите на правовата държава, изкореняването на корупцията, както и зачитането на правата на човека и гарантирането на участието на гражданското общество. Отправна точка на икономическите реформи е прилагането на практиките на пазарната икономика и привеждането на нормативната уредба в съответствие със законодателството на ЕС ⁽⁵⁾.

2.6 Многостранният подход на Източното партньорство допълва двустранните отношения чрез установяване на сътрудничество, открит диалог и обмен на най-добри практики и опит. Сътрудничеството се развива чрез тематични платформи и някои водещи инициативи ⁽⁶⁾, както и чрез форума на гражданското общество ⁽⁷⁾. Темата за сближаването на селскостопанския сектор и селскостопанската политика се разглежда от Платформата за икономическа интеграция. Селското стопанство и селскостопанската политика досега нямаха никаква роля. Те трябва да бъдат включени сред разискваните теми.

⁽²⁾ Съвет на Европейския съюз: Декларация на Европейския съвет относно Източното партньорство, Брюксел, 20 март 2009 г., 7880/09, ЗАКЛЮЧЕНИЕ 1.

⁽³⁾ ЗВЗСТ – задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия.

⁽⁴⁾ Alexander Duleba и Vladimir Bilcik: *Toward a Strategic Regional Framework for the EU Eastern Policy, Searching for Synergies between the Eastern Partnership and the Partnership for Modernization with Russia* (Към стратегическа регионална рамка за източната политика на ЕС, търсене на синергийни взаимодействия между Източното партньорство и Партньорството за модернизация с Русия), Братислава 2010 г.

⁽⁵⁾ Съвет на Европейския съюз: Заключения на председателството, Европейски съвет в Брюксел, 19-20 март 2009 г., 7880/09, ЗАКЛЮЧЕНИЕ 1.

⁽⁶⁾ Водещите инициативи са, както следва (http://www.eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index_en.htm):

а) Програма за интегрирано управление на границите

б) Водеща инициатива за малките и средните предприятия (МСП)

в) Регионални енергийни пазари и енергийна ефективност

г) Предотвратяване, готовност и реакция при природни бедствия и бедствия, породени от човешка дейност

д) Водеща инициатива за насърчаване на доброто управление на околната среда

е) Диверсификация на енергийните доставки; Южен коридор

⁽⁷⁾ Прилагане на Източното партньорство: Доклад за срещата на министрите на външните работи, 13 декември 2010 г.

2.7 Селското стопанство и производството на храни са жизненоважни сектори във всички страни от Източното партньорство. Техният дял в БВП е висок и те осигуряват значителна заетост. Силният растеж на селскостопанското производство и на производството на храни е условие за растеж на цялата икономика и едновременно с това – за намаляване на бедността.

2.8 Настоящото становище:

- а) изтъква необходимостта от формулиране на стратегически подход на ЕС към страните от Източното партньорство, включително в областта на селскостопанската политика;
- б) прави преглед на изпълнените и текущите проекти в селскостопанския сектор, които подкрепят целите на Източното партньорство; и
- в) привлича вниманието върху обстоятелството, че въпросите на селското стопанство са свързани с редица области на политики на ЕС и с техните цели в политиката на партньорство.

2.9 ЕИСК предлага преговорната стратегия на ЕС да отчита значението на селскостопанската политика за сътрудничеството между ЕС и страните партньорки, както и мястото на селскостопанския сектор в политиката на развитие на тези страни.

2.10 Страните партньорки са големи производители на зърно, животински продукти, зеленчуци и кореноплодни растения, както и на плодове и грозде. Украйна е сред най-големите производители на зърно в света. За 2008 г. тя е осмият най-голям производител и седмият най-голям износител. Въпреки че производителността се подобрява, все още има възможност за значително увеличаване на годишния добив. Докато годишният добив на Украйна е между 40 и 50 милиона тона, годишният добив на зърно на останалите пет страни партньорки възлиза общо на около 15 милиона тона.

2.11 ЕС 27 е най-големият търговски партньор на Украйна, Армения, Азербайджан, Грузия и Молдова⁽⁸⁾ и вторият най-голям търговски партньор на Беларус⁽⁹⁾. Над половината от износа на Молдова и малко под 50 % от износа на Армения и Азербайджан е предназначен за страните от ЕС. Освен това селскостопанските продукти имат много важна роля в търговията на страните от Източното партньорство с ЕС.

3. Стратегически елементи на селското стопанство и селскостопанската политика

3.1 ЕИСК подчертава, че селското стопанство е особено важен сектор за икономическото, социалното и регионалното развитие на страните партньорки. Повишаването на безопасността на храните също е важна социална цел за тези страни. Има остра нужда от технологии и експертен опит в областта на производството, преработката и маркетинга. Друга цел на страните партньорки е повишаването на качеството и конкурентоспособността на селскостопанската и хранителната продукция.

3.1.1 Друг стратегически елемент, който следва да се има предвид, е политиката за развитие на селски райони като втори стълб на ОСП, която дава възможност да се използват европейски средства за подобряване на икономическото и социалното положение на селските райони и тяхното население. Не става дума само за това селскостопанското производство да отговаря на изискванията на ЕС, но и за запазване на работните места и обитаемостта в селските райони в съответствие с тяхната култура, както и за мерки в областта на околната среда, които имат за цел осигуряване на устойчиво развитие на селските райони.

3.2 С пазар от 500 милиона потребители, Европейският съюз е най-голямата зона за търговия в света по покупателна способност. Близостта на пазарите предоставя на страните партньорки и на ЕС възможност за увеличаване на търговията и по този начин – за подобряване на условията за икономически растеж.

3.3 Целта на селскостопанската и търговската политика на ЕС е да гарантира стабилност на пазарите на храни в променящите се условия. Прилаганата политика следва да гарантира висококачествени продукти на справедливи цени за европейските потребители. Важно е политиката да създава стабилност на пазарите, които обезпечават потребностите на потребителите, като същевременно гарантира справедливи доходи за селскостопанските производители.

3.4 Поддържането на безопасността на храните е една от основните цели на селскостопанския и продоволствения сектор на ЕС. Превенцията на заболявания по животните и растенията и строгото наблюдение на остатъчните вещества, които са вредни за здравето, гарантират безопасността на храните за потребителите. Тези мерки за граничен контрол се прилагат и за храните, които се внасят в ЕС от страните партньорки.

3.5 ЕИСК счита, че е изключително важно споразуменията за асоцииране и свободна търговия да са насочени към съчетаване на интересите, както на страните партньорки, така и на ЕС, за да може бъдещият напредък да бъде от полза за всички страни.

4. Изходни позиции в преговорите за свободна търговия и основни въпроси

4.1 Преговорите за зона за свободна търговия обхващат широк спектър от свързани с търговията въпроси: тарифи, услуги, митнически формалности, разпоредби и стандарти, заети в Споразумението на Световната търговска организация относно прилагането на санитарни и фитосанитарни мерки (Споразумение СФС), обществени поръчки, географски указания, инструменти за търговска защита и технически въпроси на граничната защита⁽¹⁰⁾.

4.2 Преговорите с Украйна относно задълбочената и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ) се водят интензивно вече две години. Те започнаха, след като Украйна официално стана член на СТО през 2008 г.⁽¹¹⁾ Все още не е постигнат решителен напредък, но това може да стане през 2011 г.

⁽⁸⁾ ЕС: ГД „Търговия“ – статистически данни.

⁽⁹⁾ Европейска комисия: търговия, двустранни отношения, страни, Беларус.

⁽¹⁰⁾ Виж бележка под линия 6.

⁽¹¹⁾ 4-и съвместен доклад за напредъка: преговори за споразумението за асоцииране ЕС-Украйна, Киев, 4-8 ноември 2010 г.

4.3 Условие за започване на подобни преговори за зона за свободна търговия е членството в СТО. В момента се полагат усилия за възможно най-бързо започване на преговори с Молдова, Армения и Грузия. Молдова заяви готовност за много бърз напредък на преговорите.

4.4 Азербайджан все още не е член на СТО, което означава, че все още не могат да започнат преговори за свободна търговия. Освен това не съществуват политически условия за преговори за свободна търговия с Беларус.

4.5 Спазването на разпоредбите, залегнали в Споразумението на Световната търговска организация относно прилагането на санитарни и фитосанитарни мерки (Споразумение СФС), се оказва голям проблем при осигуряването на достъп до пазара за селскостопански и хранителни продукти. Споразумението на Световната търговска организация относно прилагането на санитарни и фитосанитарни мерки (Споразумение СФС), както и други екологични и здравни стандарти на ЕС, изискват от Украйна и другите страни партньорки да осъществят значителни дейности по развитие. По тази причина страните партньорки се нуждаят от техническа и финансова подкрепа и съвети.

5. Развитие на селскостопанския сектор в страните партньорки

5.1 Програмата „Източно партньорство“, която беше приета в Прага на 7 май 2009 г., издига на ново равнище финансовото сътрудничество между ЕС и шестте страни партньорки. ЕС е заделил 600 милиона евро за сътрудничество за периода 2010-2013 г. Финансовите средства се насочват чрез Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП) ⁽¹²⁾.

5.2 За периода 2007-2011 г. 10-12 проекта са насочени конкретно към развитието на селското стопанство и безопасността на храните ⁽¹³⁾. Много от проектите са малки. Най-голям е проектът за модернизиране на винопроизводството в Молдова. Той се финансира съвместно с Европейската инвестиционна банка. Проектът започна през 2010 г.

5.3 Около половината от проектите са насочени към подобряване на безопасността на храните в страните партньорки чрез развитие на ноу-хау, включително за дейности в областта на СФС. Няколко проекта имат за цел усъвършенстване на управлението и планирането на селското стопанство. През 2009 г. на Грузия бяха предоставени малко под 2 милиона евро за подобряване на безопасността на храните за деца в риск.

5.4 При преговорите за асоцииране с Украйна и двете страни подчертаха, наред с другото, значението на повишаването на конкурентоспособността на селскостопанското производство и на целта за отчитане на качествените елементи на храните ⁽¹⁴⁾. На практика, подкрепата на ЕС в този сектор следва да се насочи към развиване на институциите, консултации и обучение.

⁽¹²⁾ Европейска комисия, Генерална дирекция „Външни отношения“, Европейска политика на съседство, *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership* (Справочник за финансирането в рамките на Източното партньорство), 24 септември 2010 г.

⁽¹³⁾ Портал „EAP Community“, www.easternpartnership.org.

⁽¹⁴⁾ Европейска комисия, ГД „Външни отношения“: списък на приоритетните области на Програмата за асоцииране ЕС-Украйна през 2010 г.

5.5 Практиката показва, че страните партньорки преминават дълъг процес на преход от планова към пазарна икономика. Следва да се полагат усилия за насърчаване на този процес и той трябва да бъде вземан предвид. Освен промяна в начина на мислене, преходът изисква разработване на законодателство, създаване на институции и на технически способности за адаптиране на методите и практиките за първично производство, преработка и външна търговия. Чрез партньорското сътрудничество и програмите на ЕС следва да бъдат създадени предпоставките за диверсификация на сътрудничеството в селското стопанство и подобряване на условията за търговия.

5.6 Конкретни теми, които се оказаха особено важни в двустранните преговори, са определени като цели на развитието за ЕС и страните партньорки. Темите и предметите на тези области са известни като „водещи инициативи“. Тъй като трудностите при спазването на разпоредбите и стандартите, залегнали в Споразумението на Световната търговска организация относно прилагането на санитарни и фитосанитарни мерки (Споразумение СФС), бяха открити като пречка за търговията с хранителни продукти, тази тема следва да бъде включена във водещите инициативи.

6. Отчитане на екологичните фактори и социалното въздействие

6.1 Селскостопанското производство и хранителната промишленост оказват съществено въздействие върху местната околна среда. Изборът на методи за отглеждане засяга, по-конкретно, качеството на почвите и на повърхностните и подпочвените води. От общ интерес за ЕС и страните партньорки е да се предотвратят вредните екологични въздействия на торовете и пестицидите върху почвените и водните системи. Гарантирането на хранителния цикъл също е важна цел на развитието.

6.2 Това, което се случва на световните енергийни пазари и в управлението на енергетиката на всяка страна, е важен фактор за развитието и успеха на селскостопанското производство. Добивите зависят от наличието и цените на влаганите материали, изискващи енергия, като напр. торовете. Същевременно производството на енергия от възобновяеми източници оказва влияние върху цените на храните, тъй като в земеделските райони могат да се произвеждат известни количества енергия от биологични източници. Следователно двустранното сътрудничество между ЕС и страните партньорки по въпросите на енергетиката е много важно и за селскостопанското развитие.

6.3 При взаимодействието между Европейския съюз и страните партньорки следва да се отчита ролята на селскостопанския сектор за развитието на селските райони в тези страни. Без благоприятно регионално развитие разликите между равнищата на бедност в отделните райони ще достигнат критични стойности.

6.4 Важен елемент на правата на човека е съблюдаването на основните трудови права, приети от Международната организация на труда (МОТ). Важно е тези приети трудови стандарти да бъдат спазвани в зоната за свободна търговия между ЕС и страните партньорки.

7. Развитие на административното и други видове сътрудничество

7.1 Прилагането на Източното партньорство, на споразуменията за асоцииране, на задълбочената и всеобхватна зона за свободна търговия и на другите форми на сътрудничество изисква активно взаимодействие и сътрудничество между политиките, органите на изпълнителната власт и експертите, както и международни организации, и не на последно място социално-икономически организации и организации на гражданското общество. Това трябва да бъде отчитано при прилагането на програмата „Източно партньорство“.

7.2 Взаимодействието между ЕС и гражданите на страните партньорки, особено младите хора, трябва да получи признание като фактор, способстващ за промените. Европейският съюз признава ценността на културното сътрудничество и межкултурния диалог като неразделна част от външните политики ⁽¹⁵⁾.

7.3 Сътрудничеството може да бъде укрепено най-вече в областта на обучението и научните изследвания, където съвместните проекти за научни изследвания, посещения и семинари са важни за изграждането на взаимно разбиране и оперативни модели.

8. Ролята и мястото на организациите трябва да бъдат укрепвани

8.1 Особено внимание следва да се отделя на участието на организациите на гражданското общество в сътрудничеството между ЕС и страните партньорки. ЕИСК предлага подкрепа за по-нататъшното развитие на дейностите на организациите на гражданското общество, от една страна, и укрепването на Форума на гражданското общество в Източното партньорство, от друга.

8.2 Ролята и статутът на гражданското общество в страните от Източното партньорство досега бяха слаби. За да се развива демокрацията, изключително важно е да се укрепва ролята на

свободните организации. ЕИСК вече е изготвял становища относно укрепването и подкрепата на ролята на организациите и гражданското общество в тези страни. Комитетът изготви становище ⁽¹⁶⁾ по темата по време на чешкото председателство през пролетта на 2009 г.

8.3 Участието на гражданското общество досега беше твърде ограничено и слабо организирано. Един от основните елементи на политиката по отношение на Източното партньорство трябва да бъде насочването и подкрепата на широк кръг от организации, за да могат те да допринесат със значителна добавена стойност за подобряване и задълбочаване на сътрудничеството между ЕС и страните партньорки.

8.4 Позицията и капацитетът на организациите в селскостопанския сектор също са относително слаби. Развитието на отрасъла и укрепването на сътрудничеството с ЕС налагат развитие на организациите от селскостопанския сектор чрез по-добро обучение и развиване на уменията – както в национален план, така и във връзка с поддържането на отношенията с ЕС и прилагането на Източното партньорство.

8.5 За да допринасят за програмата „Източно партньорство“, организациите от селскостопанския и продоволствения сектор трябва да играят значително по-широка роля на различните етапи от процеса. Сложността на веригата за доставка на храни поставя допълнителни предизвикателства пред работниците, отрасъла, научните изследвания, механизмите за консултации и управление и пред производителите. Подкрепата за дейностите на всички страни и укрепването на капацитета на организациите са основни предпоставки, за да се гарантира, че сътрудничеството в селското стопанство между страните партньорки и ЕС може да постигне устойчиви резултати, които да бъдат от полза и за двете страни. Изключително важно е да бъдат активизирани съвместните дейности между ЕИСК и организациите на европейско и национално равнище.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Виж бележка под линия 2.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 30-36 „Включване на гражданското общество в Източното партньорство“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обучение по финансови въпроси и отговорно потребление на финансови продукти“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 318/04)

Докладчик: г-н Carlos TRIAS PINTÓ

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Обучение по финансови въпроси и отговорно потребление на финансови продукти“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 юни 2011 г.

На 473-тата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Нарастващата сложност и непрозрачност на финансовата система затруднява през последните години правилното разбиране на финансовите продукти.

1.1.1 Предвид това положение ЕИСК признава различните инициативи, осъществявани от Европейската комисия и ОИСР с цел смекчаване на недостатъците на финансовата система, и призовава също така финансовия сектор да прилага правилно новата нормативна уредба и да използва саморегулацията, за да благоприятства подходящите и честни действия, коригирайки поведението от миналото на някои институции и улеснявайки достъпа до прозрачни финансови продукти, които дават възможност на потребителите да бъдат информирани какво договарят в действителност и да направят сравнение между различните оферти на пазара.

1.2 Безусловната необходимост от подобряване на регулирането, надзора и прозрачността на финансовата система с цел увеличаване на защитата на потребителите и инвеститорите във финансови продукти не освобождава гражданите от отговорността да развиват финансовите си способности през целия си живот, за да осъществяват отговорно потребление на финансови продукти чрез вземането на информирани и добре обосновани решения. В крайна сметка става дума за свързване в „непорочен триъгълник“ на образованието по финансови въпроси, регулирането на пазарите и защитата на потребителите.

1.3 Финансовото образование следва да се възприема като цялостна политика, основаваща се на взаимодействието на всички субекти, които имат отношение към него: публичните администрации, финансовия сектор, предприятията, профсъюзните организации, потребителските сдружения, образователната система и изобщо всички граждани като потребители на финансови продукти. Независимо от това образованието и обучението следва да се извършват от органи, при които няма конфликт на интереси.

1.4 В рамките на една образователна система, която стимулира европейските граждани да развиват критичното си мислене, финансовото образование трябва да присъства във всички фази от живота на хората. ЕИСК настоява за включване на финансовото образование като задължителна дисциплина в учебните планове в системата на образованието, която да има

своето продължение в плановете за повишаване на квалификацията и за преквалификация на трудещите се. Тази дисциплина, наред с другите си задачи, следва да насърчава съзнателното управление на финансовите дела (спестяване, използване на кредитни карти, теглене на заеми и др.), като набляга на социално отговорните финансови продукти. ЕИСК подкрепя приетите от Европейската комисия мерки за регулиране на финансовите стокови пазари с цел постигане на по-голяма прозрачност, по-качествена информация и подобряване на механизмите за надзор.

1.5 Едно напълно достъпно финансово образование е в полза на цялото общество. Проектите за финансова квалификация следва да бъдат приоритетно насочени към категории от населението, които са застрашени от финансово изключване, а самият финансов сектор е длъжен да участва активно в двойната дейност „микрофинансиране и образование“, както и да улеснява достъпа до основни финансови услуги.

1.6 ЕИСК изтъква ограниченото въздействие на действащите понастоящем програми за финансово образование и също така подчертава, че е еднакво важно, както да се идентифицират потребностите от обучение на потребителите на финансови продукти и да се разработват предложения *ad hoc*, така и да се оценява годността на различните образователни програми и на ефикасността на използваните канали за достъп, за което се разчита на участието на заинтересованите страни.

1.7 Финансовото образование в крайна сметка е ключов аспект за запазване на доверието във финансовата система и за осъществяване на отговорно потребление на финансови продукти. Следователно, с оглед на бъдещето, е наложително да се обединят усилията на най-важните публични и частни институции и на заинтересованите страни, с цел да се обезпечи финансовото образование със стратегиите и средствата, които заслужава, и да се преодолеят липсата на координация и недостатъчните синергийни взаимодействия между съществуващите многобройни инициативи (на международно и европейско равнище и на равнище държави-членки).

1.8 ЕИСК е наясно с ограничените правомощия на Европейската комисия в областта на образованието, но все пак настоява, че финансовото образование е по-широко понятие от образованието само по себе си, тъй като освен това касае увеличаването на капацитета за действие на хората, намалява социалното изключване и насърчава отговорното потребление.

1.9 В заключение ЕИСК изтъква, че потребностите на потребителите на финансови продукти следва да фигурират като приоритетна тема в международните срещи на високо равнище, по-специално срещите на върха на G-20. Във връзка с това той настоява за създаването на експертна група по финансова защита на потребителите.

2. Финансовата култура и ролята на потребителите

2.1 Освен че са основната причина за тежката криза, която преживяваме днес, културата на финансова дерегулация и саморегулация, финансовата креативност, усложнеността на новите инструменти и непрозрачността на системата затрудняват гражданите в разбирането на ключовите за функционирането на един вече сложен и глобализиран пазар, наводнен от разнообразни финансови продукти.

2.2 В т.нар. общество, основано на знанието, в което образователната система трябва да е в състояние да стимулира критичното мислене на гражданите, финансовото образование е стратегически инструмент, който трябва да съпътства новата регулация на финансовата система. Конфигурацията на една солидна, сигурна и прозрачна система не може да бъде пълна без участието на отговорни и ангажирани с развитието на финансовите си способности потребители.

2.3 В действителност набира сила „отговорното потребление на финансови продукти“, което приканва към разграничаване на желанието от потребността. Привърженици печели и „съзнателното спестяване“, което в дългосрочен план залага на социално отговорни продукти⁽¹⁾, т.е., продукти, които гарантират по-добро поведение в социален и екологичен план, както и в областта на корпоративното управление (критерии ESG).

2.4 Целта не трябва да бъде само предаване на знания и умения (финансово образование), а и постигане на информирана преценка (финансова грамотност), с оглед на това в реален контекст да бъдат вземани правилни решения за управлението на личните финанси (финансови способности).

2.5 В крайна сметка, една важна част от решенията в живота на човек са свързани с финансовото поведение, което засяга пряко неговото лично и семейно обкръжение – от търсенето на финансиране за образование до планирането на доходите при пенсиониране⁽²⁾.

2.6 Освен това, като се има предвид контекстът на международната икономическа криза, нарастващият интерес на гражданите към устойчивостта и самото поведение на предприемаческите структури по отношение на социалното и екологичното измерение, както и на корпоративното управление (критерии

ESG), е важно да се предостави повече информация за това как тези критерии да се включат във финансовите решения на потребителите на дребно.

2.7 Следователно според ЕИСК създаването на условия, улесняващи достигането на достатъчно финансова култура до всички категории от населението през целия им живот, е от ключово значение за запазване на доверието в една добре регламентирана финансова система, за да се гарантира нейното развитие и стабилност, като се спомага за **интелигентното потребление на финансови продукти**, основано на информирани и добре обосновани решения. Всъщност този въпрос се превръща в обща цел на правителствата, регулаторните и надзорните органи.

2.8 Финансовите институции също имат важна роля. За тази цел обществото трябва да може да разчита на ангажимент от страна на финансовия сектор да гарантира честността и прозрачността при предоставянето на услуги на клиентите, поставяйки се недвусмислено в услуга на интересите на хората.

3. Действия в областта на финансовото образование

3.1 Под финансово образование се разбира процесът, чрез който потребителите придобиват по-добро разбиране за финансовите продукти и повече знания за финансовите рискове и за възможностите на пазара, като вземат икономически решения въз основа на подходяща информация. Едно напълно достъпно финансово образование е в полза на цялото общество, тъй като намалява рисковете от финансово изключване и насърчава потребителите да планират и да спестяват, като по този начин допринася за избягване на свръхзадлъжнялостта.

3.2 С цел да се насърчава финансовата култура сред потребителите, надзорните органи, финансовите институции и други субекти на гражданското общество осъществяват различни инициативи под названието „програми за финансово обучение“.

3.3 Това предизвикателство не е ново, то вече е било разглеждано от ОИСК⁽³⁾, Европейската комисия⁽⁴⁾ и ЕКОФИН⁽⁵⁾.

3.4 В този смисъл най-значителните институционални прояви на европейско равнище са въвеждането на обширен модул по финансово обучение в рамките на образователния проект за потребление „Разработване на предназначен за възрастни онлайн инструмент за обучение на потребители“ (DOLCETA) и създаването от Комисията през октомври 2008 г. на Експертна група по финансово образование (EGFE), която оттогава заседава периодично, за да анализира различните стратегии за осъществяване на програмите за финансово образование, насърчавайки публично-частното партньорство с оглед на по-доброто му прилагане.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Социално отговорни финансови продукти“, ОВ C 21/06 от 21.1.2011 г., пар. 33.

⁽²⁾ Вж. в тази връзка документа на Комисията „Зелена книга за адекватни, устойчиви и сигурни европейски пенсионни системи“, COM(2010) 365 окончателен.

⁽³⁾ През юли 2005 г. Заслужава да бъде открит и проектът на ОИСК за финансово образование от 2009 г.

⁽⁴⁾ Европейската комисия публикува „Осем основни принципа за изготвяне на висококачествени програми за финансово образование“, COM(2007) 808 окончателен.

⁽⁵⁾ В заключенията му от м. май 2008 г.

3.5 Сред факторите, които налагат подобряване на финансовото образование, са сложността на новите финансови инструменти, демографските промени ⁽⁶⁾ и новата европейска нормативна рамка ⁽⁷⁾.

3.6 Към това се прибавя, най-общо, недостатъчната финансова култура на населението. Постигането на тази цел изисква като предварителна стъпка гражданите да осъзнаят необходимостта от подобряване на финансовата си подготовка. В този смисъл ЕИСК настоява за по-интензивно провеждане на национални информационни кампании по финансови въпроси.

3.7 ЕИСК се застъпва за предоставянето на всички граждани (деца, младежи, възрастни хора, лица с увреждания и други групи от населението) на ефективен достъп до програмите за финансова квалификация със съответната тематика за всеки етап, като се отчитат целите и интересите на всяка група. Основните теми на обучението (финансово планиране, спестяване, задлъжняване, застраховки и пенсии, и т.н.) и специфичната методология за прилагане следва да бъдат съпроводжани от ефективни канали за достъп до съответните категории от населението: училища, трудови борси, потребителски сдружения, уебсайтове, специализирани публикации, медии и т.н.

3.8 Децата и младежите са приоритетна група в програмите, но само в малък брой държави финансовото образование е учебна дисциплина, т.е. част от учебните планове ⁽⁸⁾. ЕИСК подчертава, че докато това не се случи, няма да се постигнат желаните цели за придобиване на финансови умения.

3.9 ЕИСК насърчава също така Европейската комисия и други институции да подобрят информираността и осъзнатостта по отношение на социално отговорните инвестиции (СОИ) в отделните държави-членки, в рамките на провежданите в тях инициативи за финансово образование.

3.10 Действащите програми за финансово образование в държави като Обединеното кралство (Програма за консултиране на възрастните хора), Франция (Институт за финансово образование), Испания (План за финансово образование 2008-2012 г.), Австрия (Инициатива Franz Wissen) и др. са правилно разработени, но страдат от липса на достатъчно популяризиране, достатъчно обхватна стратегия за прилагане, както и от липса на достатъчно познаване от страна на гражданите на образователните ресурси, предлагани от тези институции.

3.11 ЕИСК настоява за необходимостта от засилване на проучванията за оценка на годността на образователното съдържание и на използваните канали за достъп и съответно, от измерване на подобрението на финансовите умения в дългосрочен план, особено що се отнася до въздействието на тази дисциплина върху обучението на децата и младежите.

⁽⁶⁾ От особено значение е увеличаването на продължителността на живота, което налага необходимостта от запознаване на възрастните хора с новите финансови инструменти и задължава възрастните да планират по-добре бъдещето си.

⁽⁷⁾ Създадена въз основа на План за действие в областта на финансовите услуги, приет от Европейската комисия в края на 90-те години.

⁽⁸⁾ През 2012 г., проучването PISA ще оцени за първи път финансовите способности на 15-годишните ученици от 19 държави.

4. Ново финансово поведение на потребителите

4.1 Демографските, социално-икономическите и технологичните фактори от заобикалящата среда пораждат ново финансово поведение на потребителите. По-специално, днес те търсят продукти по поръчка, по-професионално отношение, изискват повече информация, интересуват се от съдбата на своите инвестиции ⁽⁹⁾ и проявяват критично отношение.

4.2 В този контекст, тясната връзка, поддържана от клиентите с техните финансови институции, постепенно се прекъсва: те работят с няколко институции, стремят се към близост до филиала или използват интернет банкиране, търсят ефективност на услугата и рентабилност на своите активи.

4.3 Ключът към успеха за спечелване на лоялността на клиентите е в правилното управление на информацията за цел анализирани на потребителските навици и предоставянето на подходяща информация в съответствие с техния профил. Без да се подценява гореизложеното, потребителят трябва да съпоставя получаваната от него информация и добре да анализира онова, което договаря.

4.4 От сдруженията на потребителите препоръчват да се спазва един набор от правила в отношенията с финансовите институции (персонализирано обслужване, качество на услугата, степен на специализация по определени продукти), преди да се навлезе във водовъртежа на най-добрата рентабилност. В този смисъл финансовото образование ще позволи на потребителя да открие опасността от т.нар. „финансови пирамиди“.

5. Насърчаване на прозрачността за подобряване на защитата и възстановяване на доверието

5.1 Дейностите в областта на финансовото образование следва да допълват всеобхватното регулиране на финансовите пазари и ефективното подобряване на защитата на потребителите на финансови продукти. Независимо от това, регулирането на финансовите пазари не следва да освобождава гражданите от отговорността да развиват финансовите си умения през целия си живот.

5.2 Прозрачността е изключително важен инструмент за връзка с потребителите и основен актив за възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги.

5.3 Прозрачността на информацията се постига чрез инициативи като доклади и публикации, отговорно предоставяне на консултации, информационни брошури, фишове и справочници, нови начини за консултиране, представяне на финансови продукти и услуги, и др. Информацията, изписана с малки букви, непочтените клаузи в договорите и подвеждащата реклама трябва да бъдат елиминирани.

⁽⁹⁾ През последните години нараства търсенето на социално отговорни финансови продукти, които прилагат критерии за социална отговорност в избора на инвестициите.

5.4 За клиентите, най-общо, финансовите институции са източник на тревога поради липсата на комуникация, критериите за обслужване на клиенти (*front office*) и самите документи, които в повечето случаи са неразбираеми за хора, които не са експерти. В отговор на това финансовите институции трябва да разполагат с квалифицирани служители, които да държат клиентите им информирани, да инициират контакти и да използват техния език.

5.5 При продажбата на финансови продукти и услуги изискванията за информиране се засилват със задължението за своевременно честно съобщаване на потребителя на договорните условия и съответните последици от тях, преди дадена оферта да бъде приета.

5.6 По-специално, изключително важно е да се конкретизират рисковете, свързани с всяка операция и да се цели постигане на равновесие по отношение на тяхното поемане, тъй като в последно време се наблюдава нарастващо изместване на свързания с финансовите продукти риск към потребителите. В случая с електронното банкиране е необходимо да се гарантира пълен достъп до най-важната в това отношение информация.

5.7 По-специално, Директива 2007/64/ЕО относно платежните услуги налага по-голяма достъпност до информацията. От своя страна MIFID⁽¹⁰⁾ (Директива за пазарите на финансови инструменти) определя необходимата информация при предоставянето на инвестиционни услуги, приложима спрямо всички канали на договаряне, т.е. предварителна информация, информация в момента на договарянето и след договарянето. Директивата изисква също така от финансовите институции да засилят защитата на инвеститорите и да предлагат на клиентите си най-подходящите продукти съобразно различните рискови, социални и културни профили.

5.8 Друг инструмент в защитата на правата на потребителите е Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити, в която се провъзгласяват принципът на отговорното кредитиране, като кредиторът поема задължението да предоставя консултации, както и необходимостта от извършване на преценка на настоящата и бъдещата кредитоспособност на потребителя според предоставената от него информация и въз основа на справка в базата данни.

5.9 Актът за единния пазар⁽¹¹⁾, който включва глава, посветена на мерките за защита на потребителите на финансови услуги на дребно, като се отделя специално внимание на прозрачността на банковите разходи и на настоящата незащитеност на потребителите на ипотечни заеми, в бъдеще ще бъде важен общностен инструмент за повишаване на доверието.

6. Насърчаване на най-добрите банков практики

6.1 Финансовата дерегулация от последните десетилетия спомогна за взаимното свързване на банковия и капиталовия пазар, което засили рисковете от незащитеност на правата на клиентите на търговските банки.

6.2 Така например потребителите са сигнализирали, че при продажбата на финансови продукти е липсвала информация, основно когато е ставало дума за новосъздадени сложни продукти.

6.3 По-конкретно Европейската комисия⁽¹²⁾ изтъква следните основни проблеми на потребителите в отношенията им с банките: недостатъчна информация преди сключването на договора, ненадеждна консултация, липса на прозрачност при банковите комисиони и трудности при смяна на институцията, с която работят.

6.4 За преодоляването на тези слабости Европейската комисия постави начало на инициатива за саморегулация, насочена към банковия сектор, с цел подобряване на достъпа до информация, на разбираемостта и съпоставимостта на банковите комисиони. ЕИСК приветства този важен проект за хармонизиране, който трябва да доведе до по-стандартизирана система, улесняваща сравняването на различни оферти. На свой ред Комитетът подчертава необходимостта от участие на потребителските организации в структурирането на този процес с цел гарантиране на успеха му.

6.5 От друга страна е очевидна съпротивата на финансовите институции да предлагат на своите клиенти други продукти, които не са техни, когато те са по-малко рентабилни за финансовите институции. Сред грешките, допуснати от дружествата за колективни инвестиции, е и лансирането на нови продукти независимо от тяхното търсене.

6.6 В допълнение, несъответствието между потребността и договорения продукт е реалност, която се основава на модел на управление, при който предлагането стимулира търсенето, възползвайки се от нарастващата разлика по отношение на осведомеността, предвид асиметрията в информираността на продавачи и купувачи на финансови продукти. В този смисъл ЕИСК предлага да се приемат стриктни „кодекси на поведение“, задължителни за спазване от служителите на финансовите институции, с което да се смекчи евентуален конфликт на интереси между консултиране и продажба. Финансовите институции следва да носят тежестта на доказването по отношение на спазването от тяхна страна на кодексите на поведение.

6.7 Следователно финансовите посредници (не само банките, но и застрахователните агенти, борсовите агенти и др.), без да нарушават стриктното прилагане на действащите правила, трябва да приемат „по-добри практики“ с цел защита на потребителите на финансови услуги чрез мерки за подобряване на качеството на информацията (ясна, точна, съобразена с техните потребности, разбираема и сравнима с други оферти), политики, които да спомогат за финансовото обучение на вложители и инвеститори, професионални консултации (надеждни и честни), които да улесняват потребителите в техния избор, и лице, което да представява и защитава правата и интересите на клиентите на финансови продукти (омбудсман).

⁽¹⁰⁾ Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно пазарите на финансови инструменти, ОВ L 145/1 от 30.4.2004 г.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 206 окончателен.

⁽¹²⁾ Европейска комисия: „Data Collection for prices of current accounts provided to consumers“ („Събиране на данни за цената на разплащателните сметки за потребители“), Брюксел, 2009 г.

6.8 ЕИСК подчертава необходимостта от подобряване на квалификацията на финансовите посредници, за да могат да упражняват тази крайно необходима педагогическа дейност. Предизвикателството пред финансовите посредници е двойно: от една страна, да познават по-добре продаваните от тях продукти, а от друга страна, да умеят да предават ефикасно информацията на потребителя.

7. Насърчаване на финансовото включване

7.1 ЕИСК осъзнава, че финансовото включване следва да се постави в контекста на пълното социално приобщаване на хората. Очевидно е, че гаранциите за заетост, социална закрила и др. повишават приложимостта на инициативите за финансово образование.

7.2 Различни проучвания⁽¹³⁾ потвърждават ниското ниво на финансовото образование и взаимовръзката му с културното равнище и социално-икономическия статус. Така много хора срещат трудности при управлението на финансите си и разбирането на риска за техните инвестиции. Установено е също така, че много малко от тези хора имат планове за реагиране при извънредни ситуации, в случай на промяна в личните им обстоятелства по непредвидени причини (безработица, инцидент, развод или овдовяване и т.н.).

7.3 В голям брой страни само 30 % от възрастното население са в състояние да изчислят проста лихва, а едва 44 % имат елементарна представа за функционирането на пенсионната система⁽¹⁴⁾.

7.4 Около 80 милиона европейски граждани, т.е. 16 % от цялото население, живеят на прага на бедността. През 2010 г. Европейският съюз определи насърчаването на социалната подкрепа за политики на приобщаване, с акцент върху индивидуалната и колективната отговорност, за една от целите на Европейската година за борба с бедността и социалното изключване.

7.5 Финансовото включване подпомага процесите на социално приобщаване. Ето защо е важно да се насърчават инициативи, които способстват за финансовото включване на групи от населението с висок риск от изключване (жени, безработни, лица с увреждания, възрастни хора, хора без средства и т.н.) от перспективата на всеобща достъпност, като се разработват финансови продукти и услуги, съобразени с тези групи.

7.6 В настоящата социално-икономическа ситуация е изключително важно да се постави акцентът върху финансово образование, ориентирано към планиране на пенсионирането, предвид драстичната тенденция към обществени пенсионно осигурителни схеми, при които плащанията се определят от направените вноски (обезщетения, свързани с доходи). Също така, за да се насърчи еманципирането на работещите жени, включването в пазара на труда трябва да бъде съпътствано от специфични програми за придобиване на финансови умения.

7.7 Накратко, мерките за подобряване на финансовата култура на потребителите трябва да бъдат приоритетно насочени към онези категории от населението, които са по-слабо защитени и които се намират в риск от финансово изключване или да са потенциални жертви на злоупотреба със спекулативни дейности.

7.8 ЕИСК подчертава, че финансовите институции следва да поемат, наред с други свои функции, задачата да улесняват достъпа до банкови услуги на хората без средства, за да се избегне финансовото им изключване. По този начин „програмите за отпускане на микрокредити“⁽¹⁵⁾ трябва да се интегрират изцяло в кредитните оферти на финансовите институции. Бенефициери на микрокредитите са безработни, младежи, които завършват образованието си и се нуждаят от подкрепа, предприемачи, имигранти, лица с увреждания, и др.⁽¹⁶⁾ и достъпът им до тях следва да се гарантира.

7.9 Двойната дейност „микрофинансиране и образование“ в определени програми дава чудесни резултати, като се има предвид че обучението предоставя конкурентни предимства спрямо други инициативи, насочени изключително към микрофинансиране.

8. Перспективи пред финансовото образование

8.1 ЕИСК е наясно с ограничените правомощия на Европейската комисия в областта на образованието⁽¹⁷⁾, но все пак настоява, че финансовото образование е по-широко понятие от образованието само по себе си, тъй като освен това касае увеличаването на капацитета за действие на хората, намалява социалното изключване и насърчава отговорното потребление.

8.2 ЕИСК призовава Комисията да разгледа сериозно приемането на законодателни мерки, задължаващи държавите-членки да насърчават ефективно финансовото образование.

8.3 Що се отнася до бъдещето, съществува широк консенсус между организации и институции (може би най-значимите в областта на финансовото образование са *Международната трезба по финансово образование* (INFE) към ОИСР и *Експертната група по финансово образование* (EGFE) към Европейската комисия) по най-важното съдържание и практики, които следва да се имат предвид при финансовото образование. В тази връзка ЕИСК напълно споделя тези насоки и съответно призовава правителствата и финансовите институции да осигурят достатъчно средства за насърчаване на техните инициативи:

- обща методология за оценяване на степента на познаване на финансовите понятия и степента на приобщаване на населението;
- по-широко застъпване на финансовото образование в учебните програми; международна методология за оценяване на ефективността и ефикасността на програмите в училищата;

⁽¹³⁾ Вж. Braunstein & Welch, 2002 г.; Mandell, 2008 г.; FINRA Investor Education Foundation, 2009 г.

⁽¹⁴⁾ Според изследването на М^a José Gómez Yubero в статията, озаглавена „Financial education: from information to knowledge and informed financial decision-making“ („Финансовото образование – от информация към знания и вземане на информирани решения“).

⁽¹⁵⁾ Общото събрание на ООН обяви 2005 г. за Международна година на микрокредитирането.

⁽¹⁶⁾ Освен да се използва в подкрепа на предприемачеството, микрокредитирането трябва да се използва и като инструмент за задоволяване на други потребности на хората с недостатъчно средства, каквато е практиката във Франция.

⁽¹⁷⁾ Член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз запазва правото на държавите-членки да изготвят собствено законодателство в областта на образованието.

- разработване на национални стратегии за финансово образование със съответните системи за наблюдение и оценка на въздействието;
 - засилване на стратегиите за финансово приобщаване; увеличаване на усилията за работа със специфични групи (младежи, жени, имигранти, лица с ниски доходи);
 - защита на правата на потребителите на финансови продукти;
 - засилване на сътрудничеството между Европейската комисия, ОИСР и националните правителства, с цел използване на потенциалните синергии и избягване на дублирането на дейности;
 - организиране на Европейски ден на финансовото образование, например под егидата на поредното председателство на Европейския съюз;
 - провеждане на годишна конференция в подкрепа на финансовото образование с участието на признати експерти;
 - създаване на система за публично признаване в рамките на Европейския съюз (например награда), която да признава най-добрите образователни инициативи и практики;
 - насърчаване на „свидетелство за управление на финанси“;
 - провеждане на периодични срещи между правителствата на държавите-членки по текущите програми за финансово образование и включване на изложените съображения в националния политически дневен ред (тези срещи следва не само да описват осъществяваните дейности, но и да анализират тяхното въздействие).
- 8.4 От своя страна ЕИСК добавя следните предложения, като комбинира инициативи за подобряване на финансовите умения на гражданите с различни мерки за повишаване на равнището на защита на потребителите на финансови продукти на дребно:
- създаване на независим орган за безплатно консултиране на потребителите относно финансови продукти и относно начините за включване на критериите ESG в техните финансови решения; този орган би могъл да предоставя директни консултации или консултации по финансова „гореща линия“;
 - регулиране на ролята на финансовите посредници и на нотариусите във финансовото образование, с цел да се улеснят по-голямата достъпност и разбирането на финансовата информация⁽¹⁸⁾. Би било важно да се създадат механизми за надзор, които да гарантират безпристрастността на техните действия;
 - създаване на европейска агенция за защита на потребителите на финансови продукти на дребно, с цел упражняване на надзор над банковите практики (по-специално достъпност, прозрачност и съпоставимост на финансовите продукти) и борба с измамите; тази институция следва да има правомощия за налагане на санкции;
 - изискване към финансовия сектор да включи физически носители, които да информират клиентите на финансови продукти за техните права и за действията, които следва да предприемат в случай на несъответствие с дадено предложение или решение на финансовата институция;
 - включване в носителите на информация за финансови продукти (подобно на лекарствата) на предупреждение за възможни противопоказания и странични ефекти на всеки продукт, както и за аспектите, свързани с условията в договорите;
 - дублиране на EGFE на равнище държава-членка със стратегия за финансово образование, с цел да се подсилят предвидените планове, при балансирано участие на основните субекти на организираното гражданско общество;
 - подкрепа от Европейската комисия (за националните органи на държавите-членки, които все още не са го направили) за определяне на последователна стратегия за финансово образование с позоваване на страните, постигнали най-задоволителен напредък;
 - създаване на финансов пакет, обвързан с всяка национална стратегия за финансова образование, в който да се определи кой ще финансира плановете за финансово образование и с какви свързани ресурси;
 - засилване на патронажа на Европейската комисия за дейности в областта на финансовото образование в държавите-членки въз основа на установени добри практики;
 - насърчаване на интегрирането на националните сметки в социалното осигуряване, така че всички трудещи да бъдат информирани един път годишно за пенсиите, на които биха имали право след пенсиониране;
 - насърчаване на специфични финансови продукти за младежи (от 14-годишна възраст, която предхожда завършването на училище и включването в трудовия пазар) и изпращане на периодична информация за техните характеристики и начин на действие;
 - предложения към сектора за детски играчки за разработването на игри, които включват финансови понятия с дидактически цели;
 - излъчване на кратки радио и телевизионни програми, с продължителност 10-15 минути, по основни финансови въпроси (кредити, ипотеки, застраховки и т.н. и основни понятия като рентабилност или риск), създаване на мултимедийни инициативи и насърчаване на финансовото образование в социалните мрежи;
 - по-широко използване на потребителските сдружения и други независими организации на гражданското общество за разпространяване и прилагане на правителствените инициативи в областта на финансовото образование.

⁽¹⁸⁾ Без да се застрашават чисто обучителните функции на образователната система.

8.5 Накрая, ЕИСК изтъква, че потребностите на потребителите на финансови продукти следва да фигурират като приоритетна тема в международните срещи на високо равнище, по-специално на срещите на върха на Г-20. В тази връзка Consumers International ⁽¹⁹⁾ настоява за създаването на експертна група по финансова защита на потребителите, която да докладва на Г-20, с оглед да се гарантира достъпът до стабилни, справедливи и конкурентни финансови услуги.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Представява 220 организации на потребителите в 115 страни.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Съдържание на финансовото образование ⁽¹⁾

Продукт	Области и целеви категории	Канали
Спестяване или пасивни продукти (спестовни влогове, сметки)	Учим се да пестим (деца и младежи)	Образователни центрове
Инвестиции или активи (потребителски и ипотечни кредити)	Започване на работа (младежи)	Трудови борси
Платежни средства (дебитни и кредитни карти)	Започване на независим живот (младежи)	Центрове за възрастни хора
Парафинансови продукти (застраховки, пенсионни планове)	Създаване на семейство (население в зряла възраст)	Работодателски и профсъюзни сдружения
Услуги (преводи, консултантски дейности, комисиони)	Подготвяне за пенсиониране (възрастно население)	Потребителски сдружения и НПО
	Управление на парите в микропредприятие (предприемачи)	Медии
		Интернет

⁽¹⁾ Като илюстрация, без да има изчерпателен или ограничаващ характер.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Права върху интелектуалната собственост в областта на музиката“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 318/05)

Докладчик: г-н GKOFAS

На 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Права върху интелектуалната собственост в областта на музиката“

(становище по собствена инициатива).

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 119 гласа „за“, 51 гласа „против“ и 42 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Контекст на проблема

1.1.1 Правата на авторите и сродните права на артистите изпълнители в областта на музиката, отнасящи се до нематериални продукти, които придобиват все по-търговски характер и се разпространяват в електронен формат, както и тяхната защита, са тема, която засяга твърде пряко гражданското общество.

1.1.2 Настоящото становище е изградено около пет основни точки. **Първата** се отнася до определянето и разграничаването, в областта на музиката, на правата и задълженията на правоимащите и на дружествата за колективно управление (ДКУ), както и задълженията (в търговски смисъл) по отношение на правата върху интелектуалната собственост и сродните права. **Втората** точка е възнаграждението и по-конкретно възнаграждението за употребата от трети лица (потребители) както на правата върху интелектуалната собственост, така и на сродните права. **Третата** точка се отнася до начина на определяне на това възнаграждение, както и до дефинирането на понятието „публично изпълнение“ или момента, от който може да се говори за такова публично изпълнение. **Четвъртата** точка се отнася до санкциите, които следва да се налагат на ползвателите за незаконна експлоатация на това право. **Петата** точка се отнася до структурата и функционирането на органите за колективно управление (ОКУ) или дружествата за колективно управление (ДКУ), които представляват правоимащите, в определени държави-членки.

1.1.3 ЕИСК е обезпокоен, че заради липсата на хармонизация между законодателството на Съюза и националните законодателства и заради съществуващите различия между вътрешните правни системи на отделните страни, има опасност да се наруши необходимото равновесие между достъпа на гражданите до културно и развлекателно съдържание, свободното движение на стоки и услуги и защитата на правата върху интелектуална собственост.

1.1.4 Гласуването и приемането, на равнище ЕС, на някои елементарни „фундаментални принципи“ трябва да бъде

отправната точка за изготвянето на регламент, който да има за цел да хармонизира законодателствата на държавите-членки относно този спорен въпрос, в съответствие със съществуващите международни конвенции и по-специално Бернската конвенция за закрила на литературните и художествените произведения, без да се поставят под въпрос правата на ползвателите и като се отчитат предложенията на ЕИСК.

1.1.5 ЕИСК предлага законодателствата на държавите-членки да бъдат хармонизирани в онези аспекти, които са проблематични за колективния живот на гражданите и му влияят пряко, за да не може придобитите от тях и конституционно гарантирани права да бъдат застрашени от буквални тълкувания на закона и от погрешни или пристрастни тълкувания в ущърб на потребителите ползватели. Комисията е тази, която трябва да се занимае със спорните аспекти, породени от юридическото тълкуване на употребяваните в различните законодателства термини, а ЕИСК смята, че е негов дълг да повдигне въпроса за спорните аспекти по време на преговорите, за да се постигне справедлив резултат. Защитата на авторите и артистите изпълнители не трябва да бъде пречка за свободното движение на произведенията; в същото време тя трябва да гарантира, чрез изменение на съответните разпоредби, че потребителите имат свободен достъп до електронното съдържание и могат свободно да го ползват, за да се запазят едни и същи права онлайн и офлайн, при зачитане на интелектуалната собственост.

1.1.6 ЕИСК предлага да се въведе общо законодателно регулиране на а) издаването на лицензи, даващи право на дружествата да представляват правоимащите, б) сключването на споразумения за използване на икономическите права на авторите и в) посредничеството при евентуални спорове или разногласия, което би могло да помогне както на ползвателите на съдържание, така и на потребителите и на други правоимащи, да решават възникналите спорове във връзка с ползването на дадено произведение. За целта е необходимо на национално равнище да се създаде общ орган за посредничество и решаване на спорове между правоимащи и ползватели на съдържание.

1.1.7 ЕИСК смята, че тази цел може да се постигне, като се създаде независим общ национален орган, който, освен гореспоменатите задължения, да поеме и отговорността за гарантирането на прозрачността при изплащането на пълния размер на събраните от органите за колективно управление възнаграждения на правоимащите, при положение че за случаите, в които това не се случва, се предвиждат и предпазни мерки от европейското право, а на компетентността на държавите-членки се остави правното регулиране на създаването, организирането и функционирането на този орган. Този орган би могъл да следи за: а) строгото спазване на действащото в държавите-членки общностно или национално законодателство, за да може да се постигне гореспоменатата цел, б) осигуряването на пълна прозрачност при събирането и изплащането на възнаграждения от авторски права, и в) борбата с данъчните измами при плащането на данъци, произтичащи от използването на произведенията.

1.1.8 ЕИСК счита, че е необходимо администрирането и прозрачността на колективното управление на права да бъдат подобрени и приведени в съответствие с технологичния напредък, за да се запази доверието на носителите на права и да се улесни трансграничното лицензиране. По-лесни, по-сходни и технологично неутрални решения за трансгранично и паневропейско лицензиране ще стимулират творчеството и ще подпомогнат авторите, продуцентите и разпространителите на съдържание в интерес на европейските потребители.

1.2 Ефективност на управлението на цифровите права

1.2.1 Освен това ЕИСК се обявява в подкрепа на насърчаването и подобряването на легално предоставяните услуги, като Deezer – първият уебсайт, който позволява безплатно и легално търсене на музика, или услугата Spotify, която осигурява легално разпространение на музика в интернет и се самофинансира с реклами – и счита, че този тип канали трябва да продължат да процъфтяват паралелно със законодателния процес.

1.2.2 В предвидените действия трябва да се включат също образователни и информационни кампании, особено сред младите.

1.2.3 ЕИСК призовава Комисията да задълбочи принципите на препоръката си от 18 май 2005 г. относно колективното трансгранично управление на авторските права и сродните им права за законни онлайн музикални услуги.

1.2.4 Комитетът призовава Комисията във възможно най-кратък срок да приеме предложението за рамкова директива относно колективното управление на правата, предвидено в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа.

2. Въведение

2.1 Авторите и артистите изпълнители получават доходите си от средствата, събирани от използването на техните художествени произведения в целия свят. Дружествата за колективно управление, действащи във всички художествени сфери, са тези, които събират от името на авторите приходите от използването на произведенията в която и да било част на света.

2.2 Машабът и влиянието на въпросните дружества за колективно управление варират в различните държави-членки: някои дружества имат ограничен обхват на действие, докато

надмощието на други е такова, че в някои случаи на практика стига до монопол. Услугите, които те предоставят на артистите, също варират в съответствие с тези параметри.

2.3 Логично е да се запитаме – както вече направи Европейската комисия – дали сложността на сегашната система осигурява необходимата ефективност и дали защитава интересите както на правоимащите, така и на ползвателите на съдържание, гражданите и крайните потребители.

2.4 Няма ли да е целесъобразно ситуацията да се разгледа извън контекста на чисто техническата хармонизация на авторското право и сродните права? Как може да се подобри националното управление на авторското право и да се преодолеят недостатъците, дължащи се на сегашното раздробяване, по отношение, например, на таксата за копиране за лично ползване на произведенията? Как могат да се съчетаят усилията за подобряване на законодателството и ефективното трансгранично управление на колективните права? Тези аспекти следва да се урегулират законодателно.

2.5 Сложността на ситуацията и чувствителността на гражданското общество към този въпрос накараха ЕИСК да обърне внимание на проблема и да проучи възможните проблемни аспекти.

2.6 Наистина предвид непознаването, да не кажем безразличието или дори враждебността на хората към понятието „права върху интелектуалната собственост“, е наложително гражданското общество да реагира.

2.7 Действащият режим за защита на материалните (неидеални) права на авторите и на сродните права на артистите изпълнители и продуцентите в областта на музиката се урежда от редица директиви, като Директива 2006/115/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 12 декември 2006 г., Директива 2006/116/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 12 декември 2006 г. и Директива 2001/29/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 22 май 2001 г., чиято първоначална цел беше да се улесни свободното движение на стоки и идеи в рамките на една лоялна конкуренция, както и да се създаде баланс и да се води борба с пиратството. Хармонизирането на авторските права и сродните права се основава изцяло на високо равнище на защита, като се има предвид, че тези права са от първостепенно значение за интелектуалното творчество. Това е защита, която допринася за запазването и развитието на творчеството в полза на авторите, изпълнителите, продуцентите, потребителите, ползвателите на съдържание, културата, индустрията и обществеността като цяло. Затова интелектуалната собственост е призната за неразделна част от правото на собственост и е защитена в Хартата на Европейския съюз за основните права, тъй като творческите и артистичните усилия на авторите, артистите и изпълнителите се нуждаят от достатъчно приходи, които да служат като основа за нови творчески или художествени дейности и само подходящата правна защита на носителите на права позволява да се гарантират ефективно тези приходи.

2.8 В някои страни има крайно репресивни закони, които възпрепятстват всякаква форма на копиране и размяна на файлове, защитени от авторско право, независимо дали това се прави за лична употреба или с търговска цел ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Санкциите са едни и същи, независимо дали става дума за лична употреба или за фалшификация с търговска цел.

2.9 Европейските потребители, чиито организации определят изключването им от преговорите по тези въпроси като непрозрачна и недемократична практика, предупреждава, че под претекст за борба срещу пиратството не може да се въвежда полицейски контрол над целия обмен на данни и съобщения в интернет, тъй като това представлява нарушение на правото на неприкосновеност на личния живот, кореспонденцията и движението на информацията. Комитетът желае също да бъде информиран за дебатите и настоящите предложения и да се произнесе по тях.

3. Специфични бележки

3.1 Интелектуална собственост. Определение и разграничение

3.1.1 От първостепенно значение е да се разграничат и разберат правилно понятията „авторско право“ и „сродно право“. И едното, и другото са част от едно цяло, което можем да определим и да наречем „интелектуална собственост“. Понятието „интелектуална собственост“ е прието в международен план с Конвенцията от 14 юли 1967 г. за учредяване на Световната организация за интелектуална собственост и след това е възприето в общностното законодателство, по-специално в Директива 2006/115/ЕО, поради което представлява утвърдено понятие в общностното законодателство.

3.1.2 ЕИСК счита, че за да могат авторите и изпълнителите да продължат творческата и изпълнителската си дейност, те следва да получават подходящо възнаграждение за използването на техните творби, наравно с продуцентите, за да могат да финансират тази дейност. Инвестициите, необходими за изготвяне на продукти като звукозаписи, филми или мултимедийни продукти и услуги, както и на услуги по заявка, са значителни. Подходящата защита на правата върху интелектуална собственост е изключително важна за гарантирането на това възнаграждение и за предоставянето на възможност за постигане на удовлетворителна рентабилност на инвестициите.

3.1.3 ЕИСК настоява за хармонизиране на някои аспекти на авторските права на творците и на сродните права. За целите на това хармонизиране е необходимо да се имат предвид различните доклади за прилагането на директивите и съдебната практика на Съда на ЕС по тази тема.

3.1.4 ЕИСК изразява задоволство от приемането неотдавна на предложението за директива относно някои видове разрешена употреба на осиротели произведения [COM(2011) 289 окончателен], върху чието съдържание скоро ще изготви становище.

3.2 Възнаграждение

3.2.1 Възнаграждението на авторите носители на авторско право в областта на музиката (в материалната му част) вероятно е сред най-проблематичните въпроси за повечето държави-членки в областта на договорните отношения между органите за колективно управление и ползвателите и в по-голямата си част са решени в съдебната практика на Съда на ЕС.

3.2.2 ЕИСК намира за необходимо да предложи да се прилага принципът на равенство на всички граждани пред закона и принципът на пропорционалност, с цел да се гарантира интелектуалната собственост на авторите и другите правоимащи, като правата на ползвателите на съдържание и на крайните потребители. Към момента правата върху интелектуалната собственост

в Европа са защитени от „интернет договорите“ на Световната организация за интелектуална собственост (СОИС), ратифицирани от ЕС и държавите-членки през декември 2009 г.; това по принцип унифицира приложимото право, макар че редица национални изявления по повод ратифицирането поставят под съмнение ползата от един унифициран подход на равнище ЕС. Подобно на Директивата за авторското право и сродните права в информационното общество, тези договори налагат изискване за ограничаване на нелегалните копия и фалшификации с търговска цел.

3.3 Определяне на възнаграждението и публично изпълнение

3.3.1 Особено внимание следва да се обърне на това, кога дадено възнаграждение за използването на музика е дължимо, кога е налице публично изпълнение и кога става въпрос за експлоатация, а не за ползване.

3.3.2 ЕИСК счита, че трябва да се прави ясно разграничение между търговска експлоатация и лично ползване, както по отношение на целта на ползването, така и на санкциите, които ще бъдат налагани. На практика в тарифите на организациите за колективно управление, съгласувани с представителните сдружения на различните категории ползватели, вече се отчита различното ползване на музика на обществени места, като местата, за които музиката има основна роля, като например дискотеките, не заплащат същите такси като местата, на които музиката има допълваща или случайна роля, като например фризьорските салони или големите магазини.

3.3.3 ЕИСК счита, че възнаграждението за т.нар. „вторично ползване“, предвидено от Бернската конвенция, е достатъчно обосновано, тъй като собствениците на разпространителски компании, на радио- и телевизионни предавания са вторични ползватели на творбите, включени в първичните излъчвания, чрез които тези творби и произведения се „оповестяват публично“ на съответните места.

3.3.4 Сегашната система на получаване на възнаграждение за правата върху интелектуалната собственост като компенсация за възпроизвеждането за частно ползване трябва да се реформира, за да се увеличи прозрачността при изчисляването, събирането и разпределянето на „справедливото възнаграждение“. Това възнаграждение трябва да отразява и да се основава на реалните икономически щети, които правоимащите понасят от копирането за частно ползване.

3.3.5 За улесняване на издаването на трансгранични лицензи е необходимо да се запази свободата на договаряне на носителите на правата. Те не следва да бъдат длъжни да издават лицензи за цялата европейска територия и да определят с договор равнището на условията на лицензите.

3.3.6 ЕИСК се обявява за насърчаването на по-новаторски бизнес модели, чрез които съдържанието да бъде достъпно в различни форми (free, premium, freemium) в зависимост от надеждността на офертите и очакванията и отношението на крайните потребители, за да се постигне справедлив баланс между възнаграждението на носителите на правата и достъпа на потребителите и обществеността като цяло до съдържание.

3.4 Санкции и наказания

3.4.1 ЕИСК смята, че защитата на художествените произведения е от основно значение за икономическото и културното развитие на Съюза, и по-специално в светлината на новите постижения в икономиката и технологиите, за да се гарантират творческите и артистичните усилия на авторите, артистите и изпълнителите. Затова е създаден режим на санкции, отговарящи на изискването да бъдат ефективни, възпиращи и пропорционални, в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС.

3.4.2 ЕИСК счита, че използването на поредица от творби с интелектуален характер, което се разрешава само по изключение от изключителните права на носителите на права и при ограничения за ползвателите, следва да бъде записано като положително и общо право на гражданите. Също така, ограниченията на това право съвсем не са ясни и не са наложени със закон и потребителите не знаят кои практики са позволени от действащото законодателство.

Защитата на интелектуалната собственост от наказателното право е основна гаранция за защитата и гарантирането на социалния, културния, икономическия и политическия ред в развитите страни.

ЕИСК е против подвеждането под наказателна отговорност на ползвателите с нестопанска цел.

3.4.3 По поръчка на ГД „Вътрешен пазар“ на Европейската комисия, Институтът за информационно право към Амстердамския университет направи проучване за прилагането на Директива 2001/29/ЕО относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество ⁽²⁾, както и за нейното отражение върху законите на държавите-членки. Разделите от втората част, които се отнасят до прилагането на директивата в останалите държави-членки на ЕС, показват, че само 6 от проучените 26 страни налагат наказание „лишаване от свобода“.

3.4.4 ЕИСК настоява и предлага член 8 от Директива 2001/29/ЕО да се допълни с нов параграф 4, в който да се посочва, че, що се отнася до правната защита срещу нарушаване на упоменатите в директивата права и задължения, използването от страна на ползвателите потребители на съдържание, за което разпространителите не са платили предварително таксите за правата върху интелектуалната собственост се декриминализира. В случай на публично изпълнение нейното разглеждане се ограничава до гражданската отговорност и до произтичащите от нея санкции, а именно налагането на обезщетение, съответстващо на дължимото възнаграждение за материалните права на авторите и носителите на сродни права. Наказателните санкции за нарушения на правата върху интелектуалната собственост трябва да се прилагат изключително и само в ясно определени случаи на нарушения на търговията, които се извършват от организираната престъпност, и незаконно използване с търговски цели на права върху интелектуална собственост. При всяко положение налагането на мерки трябва да защита основните права на потребителите.

3.5 Структура и функциониране на органите за колективно управление

3.5.1 Следва да се подчертае, че действащите спорни директиви се характеризират с пълна липса на защита на ползвателите потребители, чиято съдба зависи изцяло от отзивчивостта на дружествата за колективно управление, които действат без реален контрол. ЕИСК настоява правната рамка да признае, защити и гарантира правата на гражданите и потребителите, както и на авторите и носителите на сродни права, в съответствие с разпоредбите относно интелектуалната собственост и по-специално в съответствие с препоръката на Комисията от 18 май 2005 г.

3.5.2 ЕИСК отправя искане член 5 от Директива 2006/115/ЕО да се допълни с нов параграф 5, в който да се посочи, че дружествата за колективно управление, на които са предоставени лицензи да събират хонорари и да представляват правоимащите, няма да могат, като органи за колективно управление, да действат като дружества със стопанска цел, а като дружества с нестопанска цел и структура на сдружения, съставени от носителите на авторски и сродни права.

3.5.3 ЕИСК отправя искане член 5 от Директива 2006/115/ЕО да се допълни с нов параграф 6, в който да се посочва, че надзор върху дружествата за колективно управление (ДКУ) или органите за колективно управление (ОКУ) упражнява независим орган на национално равнище (общ национален орган за управление). Това може да бъде и органът, който е издал лицензите за събиране на хонорарите на артистите изпълнители. С други думи органът, който издава лицензите, може да бъде същевременно този, който упражнява надзор.

3.5.4 ЕИСК отправя искане член 5 от Директива 2006/115/ЕО да се допълни с нов параграф 7, в който да се посочва, че правоимащите автори и артисти изпълнители имат право да „отстъпват“ материалните си права върху интелектуалната собственост. Те имат също така правото да „прехвърлят“ правото си на даване или вземане под наем на повече от един (дружество) орган за колективно управление, вече съществуващи или новосъздадени. Тъй като по този начин ще има повече от едно дружество за колективно управление, съществува риск: а) хонорарите на артистите да бъдат събирани многократно от различни ДКУ (ОКУ), което ще доведе до друга опасност – б) ползвателят да сключва договори и да извършва сделки с много, а не само с един ОКУ (ДКУ), и последно, в) той да трябва да плаща двойно възнаграждение за употребата на едно и също произведение. Органът, който издава лицензите на ДКУ (ОКУ), ще има също така компетентността и отговорността да разпределя сред авторите и носителите на сродни права възнагражденията, които тези дружества са събрали от ползвателите. Предлага се на съответните места да бъдат инсталирани съвременни софтуерни технологии, които да позволят събирането на данни за звукозаписите (автор, изпълнител, продължителност и пр.) при тяхното изпълнение; тогава ползвателят ще плаща за използването на правата на съответните автори, така че на тях съответно да им бъдат изплатени печалбите. Гореспоменатият орган ще отговаря и за предотвратяването на изплащането на няколко възнаграждения за едно цялостно произведение.

⁽²⁾ Проучването беше публикувано през февруари 2007 г.

Държавите-членки, в които няма орган за издаване на лицензи на ДКУ (ОКУ), трябва да предвидят създаването на такъв орган в националното си законодателство.

3.5.5 ЕИСК отправя искане член 5 от Директива 2006/115/ЕО да се допълни с нов параграф 8, в който да се посочва, че органите за колективно управление, представляващи артистите изпълнители, трябва да правят равностойна и номинален финансов отчет за управлението и разпределението на възнагражденията, събирани от името на правоимащите, и да предоставят всякаква информация, позволяваща да се установи, че съответният приход е бил пренасочен към правоимащите и че този приход е бил деклариран и обложен от данъчните власти на държавите-членки. Счетоводството на

органите за управление на правата и действителното разпределение на събраните такси сред правоимащите трябва да бъдат сертифицирани от независим одитор, чийто доклад трябва да бъде публичен; освен това е необходимо те да бъдат периодично контролирани от компетентна инстанция, като Сметната палата или друг независим публичен орган.

3.5.6 ЕИСК отправя искане член 5 от Директива 2006/115/ЕО да се допълни с нов параграф 9, в който да се посочва, че, в случай че органите за колективно управление не плащат на правоимащите събраните възнаграждения и не спазват разпоредбите на параграфи 5 и 7 от въпросния член, органът, който им е издал лиценз, най-напред ще им го отнеме, след което (в зависимост на сериозността на нарушението) ще ги изправи пред компетентния национален съд.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните текстове от становището на специализираната секция бяха променени в полза на приетите от Асамблеята изменения, но получиха повече от една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) Параграф 1.1.8

1.1.8 Под въпрос е прозрачността на управлението на приходите, които отчитат дружествата за колективно управление в една трансгранична среда. В действителност авторите, носителите на сродни права, лицата, задължени да плащат права, както и потребителите, продължават да не знаят нито точно колко средства постъпват, нито къде отиват приходите, събрани в рамките на системата за колективно управление на правата.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	113
Гласове „против“:	61
Гласове „въздържал се“:	23

б) Параграф 3.1.1

3.1.1 От първостепенно значение е да се разграничат и разберат правилно понятията „авторско право“ и „сродно право“ на артистите изпълнители върху дадено произведение. И едното, и другото са част от едно цяло, което можем да определим и да наречем „интелектуална собственост“. Общоприето е мнението, че интелектуалната собственост включва авторското право, което принадлежи на писателите, композиторите и авторите на текста на дадено произведение, и сродните права, които принадлежат на артистите изпълнители на произведението.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	116
Гласове „против“:	55
Гласове „въздържал се“:	27

в) Параграф 3.1.3

3.1.3 ЕИСК настоява за хармонизиране на някои аспекти на авторските права на творците и на сродните права на артистите изпълнители. Такова хармонизиране е необходимо в контекста на комуникацията и информацията, когато, например, произведението „звукзапис“ стане част от публичното пространство. За да се гарантират правната сигурност и закрилата на горепосочените права, е необходимо да се хармонизират законодателствата на държавите-членки, например относно понятието „част от публичното пространство“ като източник на доходи, носещ приходи на авторите, с цел да се осигури добро функциониране на вътрешния пазар.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	108
Гласове „против“:	57
Гласове „въздържал се“:	31

г) Параграф 3.2.1

3.2.1 Възнаграждението на авторите носители на авторско право в областта на музиката (в материалната му част) вероятно е сред най-проблематичните въпроси за повечето държави-членки в областта на договорните отношения между органите за колективно управление и ползвателите на съдържание.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	88
Гласове „против“:	71
Гласове „въздържал се“:	34

д) Параграф 3.3.2

3.3.2 ЕИСК счита, че трябва да се прави ясно разграничение между търговска експлоатация и лична употреба, както по отношение на целта на употребата, така и на санкциите, които ще бъдат налагани. „Публично“ е всяко използване, изпълнение или представяне на произведение, което го прави достъпно за кръг от хора, по-широк от непосредственото семейно и социално обкръжение, независимо дали хората от този по-широк кръг се намират на едно и също или на различни места, както и всяко представяне пред публика, която не присъства на мястото на представянето. Това определение трябва да покрива всяко излъчване или повторно излъчване на произведение пред публика, по жичен или безжичен път, включително чрез радиолъчване.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	103
Гласове „против“:	53
Гласове „въздържал се“:	27

е) Параграф 3.3.3

3.3.3 ЕИСК счита, че трябва ясно и отчетливо да се определи, че „публично използване“ е това, при което ползвателят употребява дадено произведение с цел получаване на печалба и в рамките на предприемаческа дейност, която налага или оправдава тази употреба (на произведение, звук, образ или на комбинирани звук и образ).

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	100
Гласове „против“:	58
Гласове „въздържал се“:	28

ж) Параграф 3.3.6

3.3.6 Тъй като едно справедливо възнаграждение би трябвало *siu generis* да съдържа елемент на пропорционалност – нещо, което често се използва в практиката, е целесъобразно да се извърши разграничение между икономически дейности, при които изпълнението или използването на произведението представлява главната дейност, от която предприятието получава своите доходи (организация на концерти или спектакли, кино, радио, телевизия и др.) и други икономически дейности, при които изпълнението на произведението няма икономически характер (например шофьор на такси, който, возейки клиент, слуша радио), или е с вторичен характер спрямо главната икономическа дейност (музикален фон в асансьор на голям магазин, в ресторант и др.). Трябва да се прави разграничение между възнагражденията, като се започне с нулево и се стигне до пълно възнаграждение – в зависимост от действителната пропорция, в която произведението допринася за икономическата дейност. Тези разграничения ясно се прилагат в много страни, като например Франция, които прилагат различни тарифи за организаторите на спектакли и разпространителите на произведения от една страна, и например кафе-ресторантите – от друга.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	106
Гласове „против“:	62
Гласове „въздържал се“:	27

з) Параграф 3.3.7

3.3.7 ЕИСК настоява да се добави нов параграф 8 към член 11 от Директива 2006/115/ЕО след параграф 7, в който да се посочва, че при липса на съгласие между носителите на права, държавите-членки могат да определят сумата на справедливото възнаграждение (чрез нормативни разпоредби, уточняващи определянето на справедливото възнаграждение). В този нов параграф 8 следва да се посочи, че се създава комисия за решаване на спорове между правоимащи и ползватели, до която двете страни задължително трябва да прибегват и в която преговорите трябва да водят до постигането на споразумение между правоимащите автори и артисти изпълнители, от една страна, и ползвателите потребители – от друга, в което споразумение трябва да се упоменат разтерът на справедливото възнаграждение за целия хонорар. Прибягването до тази комисия за решаване на спорове предполага дружествата за колективно управление да са сключили предварително писмено споразумение, за да представляват правоимащите автори и артисти изпълнители за конкретните произведения. При отсъствие на такова писмено споразумение със заверена дата за всяко произведение или звукозапис и с ясно упоменати носители на правата, тези дружества няма да имат правото да събират каквито и да било суми от името на носител на права, с който не са подписали договор. Всяко предполагаемо разрешение, при което самото изискване на някаква сума от страна на дружество предполага, че то е оправомощено за това, е неприемливо. Комисията би трябвало да бъде съставена от един представител на потребителите, един представител на правоимащите и по един представител съответно на работодателите и работниците или, на равнище ЕС – от един член на ЕИСК (от квотата на социалните партньори).

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	116
Гласове „против“:	57
Гласове „въздържал се“:	23

и) Параграф 3.4.1

3.4.1 ЕИСК смята, че защитата на художествените произведения е от основно значение за икономическото и културното развитие на Съюза, и по-специално в светлината на новите постижения в икономиката и технологиите. Изглежда обаче, че тази закрила може да доведе и до противоположни на очакваните резултати, например реално ограничаване на търговията в случаите, когато защитата на въпросните права е непропорционална в ущърб на ползвателите потребители.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	104
Гласове „против“:	61
Гласове „въздържал се“:	36

й) Параграф 3.4.2

3.4.2 ЕИСК е обезпокоен от факта, че действащата директива създава, вместо да премахва, пречки пред търговията и иновациите в тази област. Така например неяснотата около въпроса за справедливото възнаграждение усложнява, вместо да улеснява действията на медиите през един удължен период на закрила без необходимите предпазни мерки. Такъв е и случаят, когато органите за колективно управление не възприемат рационално и прозрачно поведение, когато ползвателите търговци не съзнават напълно положението или когато цената, която евентуално понасят правоимащите заради използването на дадено произведение, е незначителна, а съответните санкции са прекалено строги.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	104
Гласове „против“:	61
Гласове „въздържал се“:	36

к) Параграф 3.4.3

3.4.3 ЕИСК настоява за заместване на параграфа, който дава на държавите-членки свобода да преценяват какви санкции да налагат, тъй като предвидените от много от тях (включително и от наказателно естество) често са лишени от необходимата пропорционалност.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	104
Гласове „против“:	61
Гласове „въздържал се“:	36

л) Параграф 3.4.4

3.4.4 ЕИСК е особено обезпокоен от факта, че целта на общностното законодателство е да защитава авторските и сродните права на авторите, артистите изпълнители и т.н., но не обръща достатъчно внимание на правата на ползвателите и в крайна сметка – на потребителите. В действителност, въпреки че се посочва, че творческите, художествените и предприемаческите дейности до голяма степен са свободни професии и като такива трябва да бъдат улеснявани и закриляни, същият подход не се прилага и по отношение на ползвателите. Използването на редица художествени произведения се допуска само като изключение от изключителните права на правоимащите, с ограничения за ползвателите; условията на използване обаче не са напълно ясни или законово установени и потребителите се сблъскват с действащото законодателство, когато трябва да установят кои действия са позволени.

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	104
Гласове „против“:	61
Гласове „въздържал се“:	36

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хармонизиране на предназначенията за потребителите твърдения в козметичните продукти“ (становище по собствена инициатива)

(2011/С 318/06)

Докладчик: г-н OSTROWSKI

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Хармонизиране на предназначенията за потребителите твърдения в козметичните продукти“

(становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК смята, че бързото приемане на общи критерии и на практически насоки за твърденията по козметичните продукти ще бъде от полза за предприятията, действащи в рамките на вътрешния пазар, за потребителите и за контролните органи.

1.2 Поради тази причина ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия вече е започнала работа по разработването на общи критерии за твърденията в областта на козметичните продукти и че насоките за общи критерии са в напреднал стадий на изготвяне.

1.3 Съгласно Регламент № 1223/2009 относно козметичните продукти Комисията следва да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно използването на твърдения въз основа на приетите общи критерии. ЕИСК обаче смята, че крайният срок за представяне на доклада на Европейския парламент и на Съвета, определен за юли 2016 г., трябва да бъде изтеглен по-рано.

1.4 Ето защо ЕИСК приканва Комисията да ускори процеса на приемане на общите критерии, което ще позволи изготвянето на доклада най-малко една година по-рано.

1.5 ЕИСК отправя искане към Комисията да обмисли възможността за използване на нови насоки относно маркетинговите твърдения от етично и екологично естество, докато критериите за твърденията за безвредност по отношение на околната среда бъдат определени от Международната организация по стандартизация (например въз основа на новите насоки, изготвени от датския омбудсман по въпросите на защитата на потребителите).

2. Общи бележки

2.1 Твърдения в областта на козметичните продукти

2.1.1 Твърдения в областта на козметичните продукти са изявленията (обикновено в рекламите), отнасящи се до

функциите на даден продукт (R. Schueller и P. Romanowski, С & Т, януари 1998 г.). Твърдението може да бъде дума, изречение, абзац или просто нещо загатнато. Например: „намалява появата на фини черти и бръчки за 10 дни“ или просто „против стареене“. Други твърдения, например „100 % покриване на сивите коси“ за боя за коса или „70 % от жените се съгласиха, че пърхотът им е изчезнал още след първата употреба“, идват от проучване на възприятията на потребителите при тестването на шампоан „против пърхот“.

2.1.2 Твърденията и рекламите на продукти, включително и други форми на маркетингова комуникация (по-нататък същите ще бъдат наричани „твърдения за продуктите“), са крайно необходими инструменти за уведомяване на потребителите относно характеристиките и качествата на продуктите и за улесняването на избора им на продукти, които най-добре отговарят на техните нужди и очаквания. Предвид голямото значение на козметичните продукти за потребителите, изключително важно е да се предостави на потребителите ясна, полезна, разбираема, сравнима и надеждна информация, за да могат да направят информиран избор.

2.1.3 Твърденията за продуктите са основни средства за козметичните предприятия да отличават собствените си продукти от конкурентите и тези твърдения могат да допринесат за функционирането на вътрешния пазар чрез насърчаване на иновациите и поощряване на конкуренцията между предприятията.

2.1.4 За да могат твърденията за продуктите да изпълняват своите цели по подобаващ начин, а именно да защитават гореспоменатите интереси на потребителите и на козметичните предприятия, е важно да има ефективна рамка, която да гарантира, че твърденията за продукта са верни и не подвеждат потребителите, като се имат предвид контекстът и маркетинговите инструменти (независимо дали е печатен материал, телевизионна реклама или използване на всякакъв вид нова медия, като интернет и смартфони), в които са показани тези твърдения.

2.2 Законодателство на ЕС относно твърденията в областта на козметичните продукти

2.2.1 Регламентът относно козметичните продукти (Регламент (ЕО) № 1223/2009, съкратено РКП) напълно ще замени Директива 76/768/ЕИО на Съвета относно сближаването на законодателствата на държавите-членки относно козметичните продукти до юли 2013 г. Новият регламент има за основна цел да гарантира висока степен на защита на потребителите и да осигури доброто функциониране на вътрешния пазар. Съгласно РКП „потребителят следва да е защитен срещу подвеждащи твърдения относно ефикасността и други характеристики на козметичните продукти“.

2.2.2 РКП се отнася само до козметичните продукти, а не до медицинските продукти, медицинските изделия или биоцидите. По смисъла на Регламента „козметичен продукт“ означава всяко вещество или смес, които са предназначени да бъдат в контакт с кожата и да е външна част на човешкото тяло или със зъбите и лигавицата на устната кухина, и чието предназначение е изключително или предимно тяхното почистване, парфюмиране, промяна във външния им вид, тяхната защита, поддържането им в добро състояние или коригиране на телесната миризма. Вещество или смес, предназначени за поглъщане, вдишване, инжектиране или имплантиране в човешкото тяло, не се считат за козметични продукти.

Козметични продукти включват например продукти, предназначени за грижа за косата (шампоани, балсами за коса и т.н.), грижа за кожата (лосиони за тяло, кремове за лице, продукти за нокти и др.), лична хигиена (продукти за вана и душ, пасти за зъби, дезодоранти/продукти против изпотяване и др.), цветна козметика (бои за коса, гримове и др.), аромати (парфюми, тоалетна вода и др.).

2.2.3 Съгласно член 20 от РКП „при рекламата на козметичните продукти не се използват текст, наименования, търговски марки, изображения, картини, фигури или други знаци, сочещи характеристики или функции, каквито продуктите нямат“.

2.2.4 Когато става дума за подвеждащи твърдения за продуктите, трябва да се взимат предвид и съответните членове на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно непоялните търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар (съкратено НТП).

2.2.5 Член 6 от НТП (заблуждаващи действия) гласи, че „заблуждаваща е тази търговска практика, която съдържа невярна информация и следователно е невярна, или по някакъв начин, включително когато посредством цялостното представяне заблуждава или е възможно да заблуди средния потребител, дори и ако съдържащата се в нея информация е фактически точна, по отношение на един или повече от посочените по-долу елементи (...), като годност за употреба, (...) използване или резултатите, които се очакват при неговата употреба, или резултатите и материалните характеристики при изпитания или проверки, извършени върху продукта“.

2.2.6 В член 7 от НТП (заблуждаващи бездействия) се подчертава, че „заблуждаваща е тази търговска практика, която във фактически контекст, отчитайки всички характеристики и обстоятелства и ограниченията на средството за комуникация, пропуска съществена информация, необходима на средния потребител съгласно контекста, за да вземе решение за сделка на база осведоменост“. Основните характеристики на продукта, включени в дадено твърдение за него, следва да се считат за съществена информация (по степен, съответстваща на средството за комуникация и на продукта).

2.2.7 Освен това рекламоделите също следва да спазват разпоредбите на Директива 2006/114/ЕО относно подвеждащата и сравнителна реклама.

2.3 Настояща практика във вътрешния пазар

2.3.1 Настоящите случаи в европейската правна и регулаторна практика показват, че различните органи в държавите-членки тълкуват по различни начини гореспоменатото законодателство, т.е. не съществува единно тълкуване на правилата за твърдения в областта на козметичните продукти, а това представлява значителна тежест за козметичните предприятия, действащи в рамките на общия пазар, тъй като те не могат да бъдат сигурни, че дадена тяхна реклама, която е законна например във Франция, няма да бъде оспорена от съответните национални органи в Унгария или Обединеното кралство. Повечето от случаите са довели до тежки глоби за козметичните предприятия. През 2007 г. например унгарският орган по конкуренция се произнесе, че тъй като клиничните тестове са извършени в САЩ и Франция, никакви твърдения относно ефективността на козметичните продукти, съпроводени с твърдения за процент на успеваемост при клинични тествания, не могат да се използват в Унгария. Те смятат, че съществуват различия по отношение на типа кожа в различните страни и географски райони. В следствие на това резултатите от тези тестове – провеждани при различни климатични условия, при различна влажност, сред жени с различни навици на хранене – не дават на унгарските потребители необходимата информация за ефективността на тези козметични продукти. До този момент никоя друга държава-членка на ЕС не е стигнала до същия извод. Освен това съществуват различни местни изисквания за „естествени“, „биологични“ или „органични“ продукти. Тълкуването на закона по различен начин е в ущърб на потребителите, тъй като те могат да бъдат по-добре защитени в една държава-членка, отколкото в друга.

2.3.2 Разликите в тълкуването поради липса на общи критерии и практически насоки за твърденията относно продуктите налагат необходимостта на козметичните компании, действащи на вътрешния пазар, да преглеждат и проверяват сами всички твърдения и реклами във всяка държава-членка, за да са сигурни, че спазват закона във въпросната страна. По този начин тези компании влагат значителни допълнителни разходи, които, чрез прилагането на общи насоки за твърденията относно козметичните продукти в ЕС, могат да бъдат намалени, а икономии могат да се използват за иновации, изследвания и намаляване на цените на продуктите. Заслужава си да се отбележи, че европейският козметичен пазар представлява почти една трета от световния пазар за козметика, с над 4 000 предприятия, произвеждащи продукти в Европейския съюз, в които пряко или косвено работят 1,7 милиона души.

Щом на козметичните компании, действащи на вътрешния пазар, се налага да преглеждат и проверяват всяко твърдение и реклама във всяка държава-членка, това означава също, че в този пазарен сегмент не съществува вътрешен пазар.

2.3.3 Разликите в тълкуването поради липса на общи насоки за твърденията относно козметичните продукти в ЕС не са от полза за потребителите, понеже те не могат да бъдат сигурни какво е адекватното значение на дадено твърдение, когато купуват един и същ продукт в различни държави-членки, а това може да доведе до объркване сред тях. Ако няма общи критерии например за „естествени“, „биологични“ или „органични“ продукти, потребителите ще бъдат несигурни по отношение на истинското качество на продукта. В настоящата онлайн среда потребителите могат също така лесно да пазаруват през границите и различни продукти в различни страни са на тяхно разположение само с едно кликуване с мишката. Ако в една страна прочетат надписа, че чрез използването на антицелулитни продукти „видимият целулит ще намалее само за 10 дни“, без към него да е добавена обяснителна бележка, докато в други страни е добавено „при редовна тренировка и диета“, те могат да се объркат по отношение на реалната ефективност на дадения продукт. Освен това общите критерии за твърденията са необходими, тъй като потребителите трябва да имат възможност да сравняват различните продукти от една и съща категория (напр. два вида крем за лице). За да се постигне това, всички твърдения трябва да бъдат лесно проверяеми от потребителите въз основа на общи критерии. Само ясните и конкретни твърдения въз основа на общоприети методи позволяват на потребителите да сравняват продуктите и да правят информиран избор, който най-добре отговаря на техните нужди.

2.4 Необходимост от общи практически насоки в ЕС

2.4.1 Съгласно член 20 от РКП, Комисията, в сътрудничество с държавите-членки и след консултации с Научния комитет по безопасност на потребителите (НКБП) или други съответни власти, следва да създаде план за действие и да приеме списък с общи критерии за твърденията, които могат да бъдат използвани по отношение на козметичните продукти, предвид разпоредбите на директива НТП.

2.4.2 Миналата година Европейската комисия се зае с разработването на общи критерии за твърденията относно козметичните продукти и работи съвместно със заинтересованите страни (националните органи, потребителските организации, козметичната индустрия, сектора на доставките, МСП и др.). ЕИСК приветства напредъка на тази дейност, тъй като насоките са в напреднал стадий на изготвяне.

2.4.3 До 11 юли 2016 г. Комисията ще представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно използването на

твърдения въз основа на общите критерии. Ако в доклада си Комисията установи, че използваните за козметични продукти твърдения не съответстват на общите критерии, тя, в сътрудничество с държавите-членки, ще предприеме подходящи, по-стриктни мерки, за да осигури съответствие. В такъв случай може да се наложи Комисията да преосмисли обхвата на насоките и вместо общи насоки да предпочете възприемането на по-подробен подход (например законодателни действия, както в случая с твърдения в областта на хранителните продукти).

2.4.4 ЕИСК категорично подкрепя идеята за въвеждане на общи критерии, които биха осигурили хармонизирана рамка на равнището на ЕС за обосноваване на използването на твърдения за всички козметични продукти. Критериите ще се отнасят до всички твърдения за козметични продукти – били те преки или косвени, във всички медии – и ще позволяват особеностите да бъдат съобразени с продукта, с неговата опаковка, с твърденията и техния контекст, без да ограничават иновациите и като дават гаранции, че се спазват еднакви правила.

2.4.5 ЕИСК смята обаче, че Европейската комисия трябва да ускори този процес. Ако работата по изготвянето на насоките за общи критерии действително е в напреднал стадий на подготовка, ЕИСК смята, че е за предпочитане Европейската комисия да ги направи използваеми от началото на 2012 г., което ще позволи докладът да бъде представен пред Европейския парламент много преди 2016 г.

2.4.6 Понастоящем в проекта за насоки на Европейската комисия относно общите критерии не се говори специално за твърденията за безвредност по отношение на околната среда. Въпросът се обсъжда на равнището на Международната организация по стандартизация (ISO). Въпреки това в момента е трудно да се каже дали договорените стандарти ще бъдат подходящи за употреба в Европейския съюз и кога ще бъдат на разположение. Следователно ЕИСК призовава Европейската комисия да обмисли дотогава възможността за използване на нови насоки по етичните и екологичните маркетингови твърдения (например въз основа на новите насоки, разработени от датския омбудсман по въпросите на защитата на потребителите).

2.4.7 ЕИСК смята, че твърденията трябва да бъдат подкрепени или с обективни научни изследвания (например клинични изследвания) или със субективни изследвания на възприемането от страна на потребителите. И двата вида проучвания обаче трябва да отговарят на някои общоприети критерии (брой на наблюдаваните потребители, адекватно представяне и др.), така че да не подвеждат потребителите.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегии на ЕС за излизане от кризата и индустриални промени: по-несигурни или устойчиви работни места?“
(становище по собствена инициатива)**

(2011/C 318/07)

Докладчик: **г-н SIECKER**

Съдокладчик: **г-н POP**

На 15 юли 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Стратегии на ЕС за излизане от кризата и индустриални промени: по-несигурни или устойчиви работни места?“.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 123 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 С настоящото становище се прави опит да се отговори на въпроса кой е най-добрият път, по който би трябвало да поеме европейската промишленост, за да излезе от кризата. ЕИСК е убеден, че за да излезе от кризата, Европа се нуждае от устойчиви работни места, т.е. работни места, които дават на хората възможност да получават доход в безопасна и здравословна работна среда и в климат, благоприятен за гарантиране на правата на работниците и за плодотворен социален диалог. Това са работни места с висока производителност, които създават голяма добавена стойност по отношение на иновациите, качеството, ефикасността и производителността. По този начин Европа може да генерира стабилен икономически растеж и да запази конкурентоспособността си спрямо другите региони на света.

1.2 ЕИСК счита, че главното условие за създаването на нови работни места е устойчивият и стабилен икономически растеж. ЕИСК изразява задоволство, че редица институции и организации са формулирали предложения за излизане от кризата, в които е отчетено социалното измерение на икономическото възстановяване. Принос в тази посока имат стратегията „Европа 2020“ заедно с „водещите инициативи“ на Европейската комисия и препоръките на социалните партньори по отношение на политиката по заетостта. Освен това Съветът на Европейския съюз, Европейският парламент, МОТ и МВФ също отправят препоръки, в които са взети предвид не само икономическите интереси.

1.3 ЕИСК отбелязва, че предприятията използват различни видове заетост, което води до нови форми на труд. По този начин се създават и несигурни работни места, за които се наемат лица на временни договори, в съчетание с ниско заплащане и ниско равнище на социална защита и липса на каквато и да била защита на правата на работниците. Не всички работни места със срочни трудови правоотношения са несигурни – висококвалифицираните лица със свободни професии се справят много добре на пазара на труда, като изпълняват само конкретни мисии. Но въпреки това временната заетост по дефиниция е несигурна, когато се касае за слабо квалифициран или неквалифициран труд в сферата на производството или услугите. Съчетаването на гъвкавост и сигурност може да бъде решение на потребността на предприятията от

гъвкава заетост, но само при условие че е съпроводено от сигурност, сравнима с тази на постоянната заетост, както отбеляза ЕИСК в предходно становище по тази тема (CCMI/066).

1.4 Заради демографското развитие (застаряващо активно население и намаляване броя на младите хора на пазара на труда) и бързината, с която се извършват технологичните промени в производствените процеси, над Европа е надвиснала опасност от значителен недостиг на квалифицирана работна ръка. Ето защо е изключително важно всеки да има и да запази достъп си до пазара на труда и никой да не бъде изключен. ЕИСК подчертава, че работниците трябва да имат възможност да развиват уменията и професионалната си квалификация, както и да придобиват нови по време на целия си активен живот, за да могат да се адаптират към промените, които настъпват в работната им среда и да отговорят на нуждите на пазара от квалифицирана работна ръка. Управлението на този процес по подходящ и ефективен начин представлява една от най-важните задачи, които ЕС трябва да изпълни, за да запази конкурентоспособността си спрямо другите региони на света.

1.5 ЕИСК споделя мнението, че работниците трябва да имат достъп до програмите за професионално обучение. Проучванията показват, че работниците, които имат най-много нужда от обучение, използват най-малко тези програми, затова следва да бъдат приети различни мерки спрямо различните групи работници.

1.5.1 Една голяма част от бюджета следва да бъде отделена за най-нисккоквалифицираните работници, защото именно те се нуждаят най-много от допълнително обучение. Това би могло да бъде постигнато, като на работниците бъдат отпуснати лични средства за обучение, чийто размер е обратно пропорционален на равнището на образованието им. По този начин най-нисккоквалифицираните работници ще могат да разполагат с най-високата сума.

1.5.2 По отношение на по-възрастните работници следва да се провежда политика за персонала, която отчита възрастта. Въпреки че в много държави-членки на ЕС възрастта за пенсиониране беше увеличена, множество възрастни работници губят работата си преди да са достигнали настоящата възраст за пенсиониране, по-конкретно защото не са в състояние да се приспособят към промените. Специални и насочени обучения биха могли да допринесат за решаването на този проблем.

1.5.3 Важно е също така образованието и професионалните обучения да бъдат ефективни. Различните държави-членки пробват нови, по-ефективни методи на обучение и преоткриват значението на обучението на работното място. ЕИСК подчертава значението от развитието на този вид проекти и приканва Комисията да ги насърчава, като следи за обмена на добри практики в тази област.

1.5.4 Изпълнявайки служебните си задължения, работниците придобиват знания и умения, които са неофициални, но въпреки това ценни. Уменията, придобити по този начин, не са достатъчно признати, защото не се удостоверяват с официална диплома. Различни държави-членки работят за изготвянето на система за валидиране на придобитите умения. Тази инициатива също заслужава признанието и подкрепата на Комисията.

1.5.5 По инициатива на ГД „Образование и култура“ бяха разработени редица инструменти с цел прозрачността на квалификацията, както и качеството на образованието и обучението в рамките на ученето през целия живот да бъдат насърчени на европейско равнище⁽¹⁾. За момента тези инструменти са въведени предимно в областта на образованието с цел увеличаване на мобилността и възможността за наемане на работа на студенти в Европа. ЕИСК подчертава важността на тези инструменти и приканва Комисията да проучи по какъв начин биха могли да се използват и за повишаване на мобилността и възможността за наемане на работници в рамките на Европейския съюз.

1.5.6 Налице са различни инструменти за улесняване на този вид мерки. Някои от тези програми могат да бъдат определени в рамките на колективните трудови договори, а финансирането да бъде управлявано на национално равнище, като се предлагат финансови стимули, като например данъчни облекчения. Европейският съюз може да участва чрез съфинансиране от структурните фондове и като разпространява добрите практики в съответните институции на европейско равнище и в държавите-членки.

1.5.7 ЕИСК отбелязва, че работниците се нуждаят не само от възможност да участват в програмите за професионално обучение, но имат нужда и от сигурност на доходите и от социална защита, за да проявяват максимална мобилност без страх от бъдещето в едно общество на бързи промени.

1.6 ЕС има амбицията да стане конкурентоспособна икономика на знанието, която предлага повече на брой и по-качествени работни места и която укрепва социалното сближаване. В Договора от Лисабон е записано черно на бяло, че ЕС възнамерява да постигне това, по-конкретно като предотвратява социалното изключване, насърчава икономическия и социалния напредък на гражданите, гарантира социалните права, определени в Европейската социална харта от 1961 г., Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г. и в Хартата на основните права на Европейския съюз от 2000 г.

1.7 ЕИСК призовава европейските институции да гарантират по-убедително запазването на европейските социални стандарти. Липсата на решимост в тази област доведе между другото до нарастващ брой работещи бедни, задълбочаващи се неравенства,

нарастащ страх за бъдещето и същевременно все по-голямо недоверие на хората към техните съграждани, социалните институции и публичните власти. Тези реакции засягат не само националните власти, но и европейските институции, което е видно от нарастващия евроскептицизъм в редица държави-членки.

1.8 В държавите-членки съществуват редица инициативи в областта, която е предмет на настоящото становище. Редица от тях са описани в приложението. Примерите бяха предоставени от членовете на ССМІ. Примерите са показателни за съществуването на значителна динамика, но и за това, че съществуват големи различия между различните страни и различните сектори. Обменът на опит и добри практики е абсолютно необходим на оперативно равнище. Кои модели са успешни и кои не? Кои са определящите фактори? ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да насърчава и улеснява обмена на опит и добри практики.

2. Къде сме ние?

2.1 От три години икономиката е в криза. Тя започна с криза на финансовите пазари поради стагнацията на пазара на недвижими имоти в Съединените щати. През втората половина на 2008 г. тази финансова криза предизвика и рязко забавяне на „реалната икономика“. Изразът „криза на кредитирането“ не отразява явлението в цялата му сила. В действителност ставаше дума не само за по-труден достъп до ликвидност и капитали (в по-дългосрочен план), но и за дълбока и структурна криза на доверието към финансовия сектор. В настоящото становище по собствена инициатива не се разглежда кризата, а се прави опит преди всичко да се отговори на въпроса кой е най-добрият път, по който би трябвало да поеме европейската промишленост, за да излезе от кризата.

2.2 Общо 3,25 млн. работни места бяха загубени в Европа през 2009 г. и 2010 г., по-специално в промишлеността и селското стопанство. Още преди избухването на кризата демографското развитие на Европейския съюз будеше загриженост. Хората, родени по време на т. нар. „бейби бум“ след Втората световна война, излизат в пенсия, така че в скоро време ще възникне остра нужда от добре обучени работници. Тъй като кризата ускори напускането на по-възрастните работници, търсенето на работници, които да ги заменят, стана по-наложително. В това отношение възникват два проблема. Първият е количествен – в някои държави-членки и в някои индустриални сектори броят на квалифицираните млади хора, които излизат на пазара на труда, е недостатъчен, за да задоволи търсенето. Вторият проблем е от качествен характер – резкият начин, по който се извършва замяната, застрашава предаването на знанията в предприятията.

2.3 Главното условие за създаването на нови работни места е устойчивият и стабилен икономически растеж. Въпреки че положението е различно в отделните държави-членки, от началото на 2010 г. се забелязва леко икономическо възстановяване: производството в някои сектори леко се увеличава, а търсенето на работна ръка предпазливо нараства. Под влияние на глобализацията обществото се променя с бързи темпове, което е в сила и за пазара на труда. Предприятията използват различни видове заетост. Това развитие води все по-често до нови форми на работа, по-конкретно до несигурни работни места. Последното проучване на Eurofound за условията на труд в Европа показва, че постоянното работно място все още е нещо обичайно за повечето работници, но че делът на временната

⁽¹⁾ Европейска квалификационна рамка (ЕКР), Европейска система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET), Европас, Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.

заетост нараства⁽²⁾. Основните инструменти за избягване на колективните трудови договори изглежда са подизпълнението, изнасянето на производството и фиктивната самостоятелна заетост в условия на труд под минималните стандарти. През последните години тези модели се прилагат все по-често.

3. Как се стигна до тук?

3.1 Европейският социален модел е единствен по рода си модел на социален капитализъм, който се развива на нашия континент след Втората световна война и дава възможност да се води сравнително успешно борба с отклоненията на капитализма, като в същото време се запазват предимствата му. Този модел насърчаваше европейските държави да изграждат общество, основано на принципи като сближаване, солидарност и конкурентоспособност. В крайна сметка, той трябва да доведе до установяването на демократично, екологично, конкурентоспособно и солидарно пространство на просперитет, основано на социалната интеграция на всички граждани на Европа.

3.2 Този принцип е залегнал в Договора от Лисабон. Освен известен брой икономически права и правила в сферата на лоялната конкуренция на вътрешния пазар, ЕС гарантира на европейските граждани, че:

- възнамерява да се бори със социалното изключване;
- е решен да насърчава техния икономически и социален напредък;
- гарантира социалните права от Европейската социална харта от 1961 г., Хартата на Общността за основните социални права от 1989 г., както и от Хартата на основните права;
- е решен да насърчава развитието на възможно най-високо ниво на познание за гражданите посредством широк достъп до образованието;
- гарантира прилагането на принципа на равни професионални възможности и равно третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и труда, включително и на принципа за равно заплащане на мъже и жени за равен труд или за труд с равна стойност в рамките на едно и също предприятие или един и същ колективен договор.

3.3 В действителност нещата са доста по-противоречиви. Заетост наистина се създава, но това са най-вече зле платени временни работни места, които носят съвсем ниски доходи и ниско социално осигуряване и не осигуряват достатъчна защита на правата на работника. Само по себе си е разбираемо, че работодателите не предлагат на работниците веднага постоянни договори в момент, когато икономиката бавно започва да се възстановява от кризата. Временните работни места могат дори да допълнят по подходящ начин предлагането на работни места и в същото време да допринесат за борбата срещу социалното изключване, предлагайки работа на групи, които иначе не биха имали достъп до пазара на труда. При все това не трябва да се стига до експлоатация - когато икономическото възстановяване се стабилизира и се потвърди, че заетостта има структурен характер, тези работни места би

следвало също да бъдат трансформирани в договори, които действително гарантират съответстващо възнаграждение, социално осигуряване и защита на правата.

3.4 Още по-сериозен проблем е, че постоянни работни места с достойни условия на труд също се трансформираха в несигурни работни места на базата на временни договори, с намалено социално осигуряване и ограничена защита на правата на работниците. Това явление се наблюдава не само в частния сектор, но и в публичната администрация. Това развитие противоречи на обещанията за социално сближаване, дадени на гражданите в Договора от Лисабон. Освен това, въпреки че не всички временни работни места са несигурни – висококвалифицираните лица със свободни професии се справят много добре на пазара на труда, като изпълняват конкретни мисии – временната заетост по дефиниция е несигурна, когато се касае за слабо квалифициран или неквалифициран труд в производството или услугите⁽³⁾.

3.5 В много области Европа е все още сред водещите страни в света по отношение на благоденствието, социалната защита и конкурентоспособността, но ние отстъпихме от позиции, които сме заемали в миналото и изоставахме по отношение на други икономики. Наблюдават се нарастване на бедността, задълбочаване на неравенството на доходите и икономии за сметка на обществените услуги, както е посочено в проучване на ОИСР, публикувано през 2008 г.⁽⁴⁾.

3.6 През 2003 г. Евростат добави „работещите бедни“ към европейската палитра от социални показатели. През 2008 г. делът на „работещите бедни“ възлизаше на 8,6 % за ЕС-27. Това се дължи на факта, че делът на постоянните и достойни работни места намалява, докато расте делът на временните и несигурните работни места. Това развитие поражда нарастващо недоверие сред гражданите. Няма място за устойчив и стабилен икономически растеж в общество, основано на недоверието и разкъсвано от социални конфликти.

3.7 От няколко десетилетия неравенствата в материален план силно нараснаха. В едно от последните си произведения⁽⁵⁾ Тони Джуд дава няколко забележителни примера за това: в Обединеното кралство неравенството не е достигало толкова равнище от 20-те години на миналия век; броят на бедните деца е по-голям, отколкото в която и да е друга държава-членка на ЕС; повечето от новосъздадените работни места са или много високо, или много ниско платени; от 1973 г. насам разликата в заплащането не е нараснала никъде толкова силно, колкото в Обединеното кралство.

В САЩ през 1968 г. заплатата на най-високопоставения директор на General Motors е била 66 пъти по-висока от средната заплата в предприятието, докато през 2009 г. най-високопоставеният ръководител на Wal-Mart е получавал 900 пъти по-голяма заплата от средната заплата на своите служители. Този пример илюстрира крайни случаи, но и при средните разликите са от същия порядък. През 1965 г. заплатата на директорите на големите предприятия в САЩ е била 24 пъти по-висока от средната заплата в техните предприятия. През 2007 г. техните възнаграждения са били 275 пъти по-високи⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Определение за несигурно работно място: работа въз основа на временен договор, който може да бъде прекратен едностранно от работодател по всяко време, без никакви задължения от негова страна.

⁽⁴⁾ „Растеж и неравенство: разпределение на доходите и бедност в страните от ОИСР“.

⁽⁵⁾ Ill fares the land (2010) („Лошо ни се пише“).

⁽⁶⁾ www.finfacts.ie/irishfinancenews/article_1020265.shtml.

⁽²⁾ 20 години условия на труд в Европа: първи резултати (въз основа на) на 5-ото европейско проучване относно условията на труд.

3.8 Задълбочаването на неравенството има висока социална цена. Проучване на Уилкинсън и Пикет⁽⁷⁾ показва, че в общество, в което икономическите неравенства са относително големи, практически всички останали аспекти на ежедневието живот са с по-ниско качество, отколкото в общество, в което тези неравенства са сравнително малки. Хората не са толкова здрави, престъпността е по-висока и – най-главното – взаимното доверие между гражданите и към обществото е подкатоано. Това положение в крайна сметка води дотам, че хората се настройват срещу властите – и на национално и на европейско равнище, както е видно от нарастващия евроскептицизъм във все по-голям брой държави членки. Това подкапава и доверието между различните слоеве на обществото, както и между социалните партньори.

4. Какви са нашите цели?

4.1 Икономическите промени се извършват все по-бързо. Съчетани с демографските проблеми, пред които сме изправени, тези промени изискват бързи и радикални мерки. Обществото никога не може да се счита за „завършено“. То непрекъснато се развива и пазарът на труда трябва да се адаптира към това. Но икономическите интереси не са единственият фактор, който влияе върху трансформацията на пазара на труда. Съображенията от социален характер също имат значение. Предизвикателството се състои в това пазарът на труда да се организира по начин, благоприятен за цялото общество.

4.2 Във всички заинтересовани институции изглежда съществува консенсус относно посоката, в която трябва да се насочи пазарът на труда. Съветът на Европейския съюз представи предложения за насоки за политиките по заетостта⁽⁸⁾, в които е отделено значително място на социалните въпроси. Съветът на министрите подчерта, че в много отношения е по-изгодно да се организира гъвкавост вътре в предприятието, отколкото работниците да стават променлива, зависима от външни условия. Парламентът прие резолюция, в която ЕС се приканва да представи стратегия за „зелени работни места“, тъй като това не само е по-полезно за гарантирането на устойчиво бъдеще, но също така ще накара Европа да действа новаторски⁽⁹⁾. ЕИСК вече изготви няколко становища по тази тема⁽¹⁰⁾. Европейският парламент прие с голямо мнозинство резолюция относно нетипичните трудови договори, в която се обявява „за“ постоянните работни места и „против“ преобразуването им в несигурни работни места⁽¹¹⁾.

4.3 В рамките на стратегията „Европа 2020“ Европейската комисия изготви известен брой „водещи инициативи“, съдържащи конкретни предложения в тази област. Инициативата, озаглавена „Промислената политика в ерата на глобализацията“, предвижда да се насърчава създаването на по-голям брой квалифицирани и високопроизводителни работни места. Водещите инициативи „Младешта в движение“ и „Програма за нови умения и работни места“ се застъпват също за „единствен договор“, чрез който Комисията предлага да се води борба срещу

разделянето на пазара на труда на две части, като на лицата, които за първи път се включват в него, се предлага възможност след разумен пробен период да придобият социални права, като им се даде достъп до системи, основаващи се на колективни споразумения между социалните партньори или на законодателни разпоредби.

4.4 Социалните партньори също изразяват принципно съгласие относно политиката, която трябва да се провежда. През 2007 г.⁽¹²⁾ и през 2010 г.⁽¹³⁾ Businesseurope, CES, UEAPME и CEER публикуваха доклади, съдържащи препоръки в областта на политиката по заетостта, които отчитат както икономическите, така и социалните интереси.

4.5 На конференция в Осло през септември 2010 г. МВФ и МОТ подчертаха, че премахването на високата безработицата е най-важно не само от икономическа гледна точка, но и от гледна точка на социалното сближаване. Според МВФ в бъдеще трябва да се избягва положение, при което има риск едно цяло поколение отново да бъде изгубено за пазара на труда. От 1999 г. МОТ вече има своя „Програма за достоен труд“, която има за цел да се даде възможност на гражданите да работят свободно, при равни условия, в сигурна среда и при зачитане на човешкото им достойнство. През юни 2009 г. МОТ одобри „Глобален пакт за заетостта“ – нова инициатива, насочена към икономическо възстановяване и запазване на работните места. В последната си публикация относно заетостта⁽¹⁴⁾ ОИСР призовава към политика, с която да се предотврати трайната висока безработица.

4.6 Основният принцип, разбира се, е че Европа трябва да остане конкурентоспособна спрямо другите региони на света. Това може да стане само ако се основава на образованието, знанията, иновациите, качеството, ефективността и производителността. Просто е невъзможно ЕС да се конкурира със страни като Китай, Индия и Бразилия по отношение на разходите за работна ръка. Това би могло да стане само чрез значително понижаване на равнището на условията на труд в ЕС, което е в противоречие с амбицията на ЕС да стане конкурентоспособна икономика, основана на знанието, която предлага повече и по-добри работни места и гарантира широко социално сближаване. Освен разгръщането на допълнителни усилия в областта на изследователската и развойната дейност, ЕС би могъл да насърчава и подкрепя инвестициите в професионалното обучение, като държавното образование да бъде отговорно за общото професионално обучение, а социалните партньори и публичните власти – за целевите професионални обучения.

4.7 Подценява се значението на целевите професионални обучения. Тези обучения често са предназначени за младежите и работниците, които вече имат сравнително високо ниво на квалификация. В ЕС-27 57,6 % от висококвалифицираните работници участват в този вид обучения, докато при по-слабо квалифицираните работници този процент е 28,4 %. Страните с най-високи и най-ниски стойности са съответно Швеция (91 % и 57,6 %) и Румъния (14 % и 3,9 %) ⁽¹⁵⁾. Обученията трябва също така и преди всичко да бъдат насочени към по-малко обучените

⁽⁷⁾ The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better (Духовното измерение. Защо по-равните общества обикновено се справят по-добре, 2009 г.

⁽⁸⁾ Междунституционален документ 2010/0115.

⁽⁹⁾ P7_TA(2010)0299.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 106, 16.2.2009 г., стр. 70 и становище на ЕИСК относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетостта на държавите-членки — част II от Интегрирани насоки Европа 2020“ (ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 77-77).

⁽¹¹⁾ 2009/2220(INI).

⁽¹²⁾ „Основни предизвикателства пред европейските пазари на труда: съвместен анализ на европейските социални партньори“.

⁽¹³⁾ Рамково споразумение за приобщаващи пазари на труда.

⁽¹⁴⁾ Перспективи за заетостта, ОИСР 2010 г. Излизане от кризата в заетостта.

⁽¹⁵⁾ Евростат, Анкета за образованието на възрастните.

хора, към по-възрастните, към жените и имигрантите, за да могат тези групи също да намерят и запазят перспективата за място на пазара на труда. Предоставянето на работниците на индивидуални средства за обучение, обратно пропорционални на равнището им на образование, би било съществена мярка за постигане на тази цел. Безработицата засяга най-вече по-ниско квалифицираните работници и онези, чиито знания са остарели, в традиционни отмиращи отрасли. Без допълнителни усилия за обучение не е възможно да им се открие перспектива да намерят работа в друг, по-модерен отрасъл на икономиката. И ако ние не направим така, че тези работници да се върнат на пазара на труда, ще почувстваме недостиг на квалифицирани работници на всички равнища на този пазар.

4.8 Не се обръща достатъчно внимание на положението на по-възрастните работници. Въпреки че в много държави-членки на ЕС възрастта за пенсиониране беше увеличена, много по-възрастни работници губят мястото си на пазара на труда преди да са достигнали настоящата възраст за пенсиониране, или защото не са в състояние да се приспособят към бързите промени в производствените процеси, или защото работата на смени става проблемна на определена възраст. Необходима е целенасочена политика за персонала, която да отчита възрастта, за да могат по-възрастните работници също да продължават да работят в благоприятни за здравето условия. Голяма част от тези проблеми могат да бъдат решени посредством специални целеви обучения. При все това по данни на Евростат⁽¹⁶⁾ по-възрастните хора участват по-малко в професионални обучения от младите (20,9 % от лицата на възраст между 55 и 64 години и 44,2 % от лицата на възраст между 25 и 43 години).

4.9 Образованието и обучението имат смисъл, само ако програмите са ефикасни и позволяват на работниците, които ги следват, да придобият необходимите умения, за да се приспособят към бързото развитие на пазара на труда. Казано по друг начин, по-голяма част от теоретичното класическо образование, отдалечено от професионалния свят, трябва да се допълва по-специално със стажове в предприятията. Такива обучения все още прекалено често се предлагат в практиката. През последните години различни държави-членки придобиха опит във въвеждането на работното място на нови ефикасни обучения, насочени към практиката. Европейският център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) извърши неотдавна проучване относно резултатите от обучението на работното място⁽¹⁷⁾. Горещо се препоръчва разпространението и насърчането на този вид обучения.

4.10 Работниците не се учат единствено посещавайки официални форми на професионално обучение, те придобиват неофициални, но ценни знания и опит, докато изпълняват професионалните си задължения. Уменията, придобити по този начин, не са достатъчно признати, тъй като не са сертифицирани и не се удостоверяват с призната официална диплома. По този начин мобилността на работниците се ограничава. Това не е проблем, когато остават на старата си работа, но възможностите им да сменят работата си са ограничени, тъй като на новото работно място не могат да претендират за признаване на неофициалната им квалификация. В редица изследвания, извършени от

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)⁽¹⁸⁾ и от Cedefop⁽¹⁹⁾, вече се проучват възможните системи за валидиране на придобитите умения. Повечето от държавите-членки работят за изготвянето на система за оценка и признаване на резултатите от неофициалното и неформално обучение, но само някои от тях са достигнали до конкретни резултати⁽²⁰⁾. Тази инициатива заслужава да бъде призната и подкрепена.

4.11 По инициатива на ГД „Образование и култура“ бяха разработени редица инструменти с цел насърчаване на европейско равнище на прозрачността на квалификациите, както и на качеството на образованието и обучението в рамките на ученето през целия живот⁽²¹⁾. За момента тези инструменти са въведени предимно в областта на образованието с цел увеличаване на мобилността и възможността за наемане на работа на студенти в Европа. ЕИСК подчертава важността на тези инструменти и приканва Комисията да проучи по какъв начин биха могли да се използват и за повишаване на мобилността и възможността за наемане на работници в рамките на Европейския съюз.

4.12 Работодател, който инвестира в работниците, като организира обучения през работно време и заплаща свързаните с това разходи, може да поиска от работниците да учат през свободното си време, ако се налага учене извън времето на обучение. Една такава програма за обучение, която е насочена не само към извършването на конкретна задача, а и към придобиване на умения за извършване на повече дейности в предприятието и на пазара на труда, е най-добрият начин те да се подготвят за бъдещето в един бързо променящ се свят. Подобна програма има предимства както за работодателите, така и за работниците. На първите тя дава възможност да разполагат с квалифициран и мотивиран персонал. На вторите предлага солидна позиция на пазара на труда. Този подход следва да бъде възобновен възможно най-бързо, тъй като последните данни сочат, че процесът на учене през целия живот от години е в застой⁽²²⁾.

5. Как да се постигне това?

5.1 Предприятията се нуждаят от сигурност, когато искат да направят дългосрочни инвестиции, например в нови разработки. В Германия развитието на нови технологии, по-специално в областта на енергията от възобновяеми източници, беше много по-бързо, отколкото в другите европейски държави, тъй като германските власти изготвиха многогодишна програма за подкрепа, която даде на предприемачите от сектора гаранция, че става дума за структурен подход, който ще бъде подкрепян и стимулиран от публичните власти в продължение на няколко години. Резултатът от тази политика е, че Германия е водеща в сектора и че за 10 години заетостта в него е нараснала от по-малко от 70 000 работни места на почти 300 000.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/dataoecd/9/16/41851819.pdf>.

⁽¹⁹⁾ http://www.cedefop.europa.eu/EN/%20Files/4054_fr.pdf.

⁽²⁰⁾ Например във Франция съществува Удостоверение за умения, придобити в предприятието, а в Нидерландия – Удостоверение за придобит опит.

⁽²¹⁾ Европейска квалификационна рамка (ЕКР), Европейска система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET), Европас, Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.

⁽²²⁾ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem080&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/>; Learning while Working – Success stories on workplace learning in Europe.

5.2 Не само предприятията се нуждаят от сигурност: същото се отнася и за работниците, които имат нужда от сигурност за доходите си, от социална защита и от обучение. Тези принципи са в основата на европейския социален модел, който се е развил в Европа след Втората световна война. Добре обучените работници имат сигурни доходи, тъй като тяхната квалификация им дава достъп до пазара на труда и им осигурява достойна заетост. Работниците, които не по своя вина остават без работа, имат нужда от социална защита, за да могат през този период да се пренасочат, преквалифицират или да получат допълнително обучение, за да започнат работа другаде. И накрая, работниците трябва да са сигурни, че всеки от тях ще има достъп до програма за обучение, която му дава възможност да осъществи евентуалните си лични амбиции по отношение на кариерата и доходите. Единственият начин да се съхрани европейският социален модел в един глобализиращ се пазар е наличието на активно, мотивирано, квалифицирано, отговорно и гъвкаво население. В замяна на това на активното население трябва да се осигури сигурността, свързана с основните ценности на европейския социален модел.

5.3 Впрочем работниците никога не използват тези три форми на сигурност едновременно. Освен това, разходите за тези три вида сигурност в крайна сметка винаги се урівновесяват взаимно. Когато търсенето и предлагането на пазара на труда са в по-добро съответствие помежду си, защото програмите за обучение дават възможност на безработните да се пренасочват, преквалифицират или да получават допълнително обучение, трайната безработица не е толкова висока.

5.4 Съчетаването на гъвкавост и сигурност, договаряно между социалните партньори, може да стане важен инструмент в сегмента от пазара на труда, в който търсенето на гъвкавост е логично, разбираемо и оправдано⁽²³⁾. Новите форми на труд могат да бъдат въвеждани с по-големи изгледи за успех, когато са регулирани чрез колективни трудови договори, изготвени с общо съгласие от социалните партньори. Това е възможно само в климат на доверие. Не само обществото се е променило много, променили са се и работниците. Хората вече не търсят работа за цял живот. Това, което работниците искат най-вече, е увереността, че през целия си активен живот ще имат подходяща работа – не под формата на несигурни и временни договори, а по формули, които им предлагат повече сигурност, както е посочено в параграф 5.2. Това условие е напълно изпълнимо в големите предприятия посредством въвеждане на гъвкава система, която не превръща работниците в променлива, зависима от условия извън предприятието, а дава на постоянно назначения персонал възможност лесно да се адаптира към изпълнението на по-широк спектър от дейности в самото предприятие. Съветът на министрите по заетостта обсъди тази възможност през юли 2010 г. Тази форма на гъвкавост и сигурност е много по-добре приспособена към икономиката на знанието, каквато ЕС има амбицията да бъде. Колективните споразумения между социалните партньори са най-ефективният начин за установяване на подобно съчетаване на гъвкавост и сигурност.

5.5 И все пак предприятията винаги имат нужда от временно наети работници в периодите на върхово натоварване. Освен това този модел на вътрешна гъвкавост не е толкова пригоден за малките и средните предприятия, които имат важна роля в

европейската икономика. Най-голямата част от работните места обаче са на това равнище. Необходимо е, следователно, да се намери ефективен метод, чрез който да се намалят разликите между работниците с безсрочен трудов договор, добра социална защита и със солиден правен статут и онези, които работят на временен договор, при минимална социална защита и са в несигурно в правно отношение положение. Те също следва да имат гарантирано право на запазване на заплатата в случай на заболяване, на получаване на пенсионни права, обезщетения за безработица, платен годишен отпуск или отпуск за отглеждане на дете. За тази цел те биха могли например, при точно определени условия и на разумна цена да получат достъп до схеми, които са регулирани на секторно равнище по силата на колективни договори или пък са определени на национално равнище чрез законодателни разпоредби. Така е в Австрия, където неотдавна беше въведена такава система. Социалните партньори и публичните власти следва да си поделят отговорностите и по тези въпроси.

5.6 Управлението на човешките ресурси също ще играе важна двойна роля в бъдеще. Най-напред една от съществените задачи, които следва да изпълни, е изработването на програмите за професионално обучение, които дават възможност на работниците да поддържат на ниво професионалните си умения. Друга задача пред управлението на човешките ресурси е възстановяване на нарушеното доверие между социалните партньори, така че всички заедно и с интелигентни средства да намерят решение на проблемите на пазара на труда. Ако благодарение на доверието бъдат намерени съвместно решения, това би могло да доведе до установяването на пазар на труда, в който работодателите се ползват от гъвкавостта, а работниците от сигурността, от която се нуждаят.

5.6.1 По-доброто управление на човешките ресурси е едновременно ключ за възстановено доверие между социалните партньори и за нов подход към пазар на устойчива заетост. Това управление трябва по-специално да се основава на:

- предвиждане на развитието на професиите и на работните места, като се следи те да не са свързани с прекалено голямо натоварване;
- стимулиране на работниците да поемат инициатива и отговорност за подобряване на личните и колективните резултати;
- преразглеждане на някои форми на (подготвително) професионално обучение, които не отговарят или в недостатъчна степен отговарят на нуждите местните пазари на труда;
- подобряване на системите за професионално ориентиране на младите чрез по-активното участие на специалисти и експерти от бранша;
- отделяне на специално внимание на практическите знания, традиционните методи на производство и регионалните продукти, които поради това че са относително редки, принадлежат към културното наследство.

5.6.2 Целта на един по-стабилен и по-жизнен пазар на труда би трябвало да се вписва в по-широка стратегия, в която да играят роля и други участници, като например услугите от общ интерес и свободните професии.

⁽²³⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Как да се използва съчетаването на гъвкавост и сигурност по отношение на реструктурирането в контекста на световното развитие“, ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 1-5.

5.7 Брюксел определя основното направление, в което трябва да се развива пазарът на труда, но реализацията зависи само от държавите-членки, а регионите изглежда са най-подходящото равнище за това. В една икономика, основана на знанието, те трябва да обучат и да задържат едно творчески активно население. ЕС може да стимулира това развитие, като го подкрепя финансово чрез европейските структурни фондове, както и чрез събирането на примери за добри практики и тяхното разпространение под формата на база данни. Членовете на ССМІ събраха значителен брой примери за добри практики, които са представени в приложение ⁽²⁴⁾. ЕИСК приканва Европейската комисия да разпространява тези примери и да ги препоръчва на съответните институции както на Европейския съюз, така и на държавите-членки.

5.8 В Европа съществуват редица примери за региони с богато индустриално минало, които са преживели бързото изчезване на своите традиционни индустрии, а заедно с това - и на основите

на заетостта и благоденствието си. Такъв е случаят със Северна Франция около град Лил или с Рурската област в Германия. Вместо да се опитват да се вкопчат отчаяно в миналото, заинтересованите страни в тези региони започнаха да мислят за съществуващите възможности за изграждане на бъдещето и предприеха съответните действия. В резултат на това регионът на Лил и Рурският басейн възвърнаха своята увереност и се реструктурираха, опирайки се на широк спектър от нови икономически дейности, голяма част от които устойчиви и основани на знанието. Силата на европейската икономика е именно на това равнище: в тези сектори Европа разполага с най-добрите перспективи и трябва да работи за укрепване на позицията си. Както Лил, така и Рурската област станаха дори европейски културни столици. На това равнище правителствата и социалните партньори трябва да разработят инициативи, насочени в крайна сметка към осъществяване на европейския социален модел – такъв, какъвто беше дефиниран в предходно становище на ЕИСК ⁽²⁵⁾.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁴⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/handout.doc>.

⁽²⁵⁾ ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 119.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кризата, образованието и пазарът на труда“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 318/08)

Докладчик: г-н **Mário SOARES**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Кризата, образованието и пазарът на труда“.

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

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. Препоръки

Държавите-членки се призовават:

- да не допускат мерките за преодоляване на икономическата криза и кризата с държавния дълг да поставят под въпрос публичните инвестиции в образованието и обучението;
- да обръщат специално внимание на публичните инвестиции в образованието, научните изследвания и професионалното обучение, когато оценяват своите бюджетни цели в средносрочен план, така че да осигуряват последователност и по-големи инвестиции в тези сектори;
- да наблягат на подобряването на обучението по майчин език и на преподаването на дисциплините НТИМ (наука, технологии, инженерство и математика);
- да подобряват ранното учебно и професионално ориентирание, като отчитат нуждите на пазара на труда;
- да стимулират предприемаческия дух на всички образователни равнища;
- да дават тласък на правилното прилагане на Европейската квалификационна рамка и на развитието на националните квалификационни системи;
- да създават допълнителни възможности за обучение за младите хора, които прекъсват ученето, и за нискоквалифицираните работници, без да се пренебрегват цифровите инструменти;
- да зачитат правото на отделните хора да получават качествено и сертифицирано обучение в професионална среда, независимо от равнището на тяхната квалификация и типа договор;
- да развият признаването, валидирането и сертифицирането на уменията, придобити в различни образователни среди (официални и неофициални), както и в процеса на упражняване на професионална дейност;
- да използват европейските фондове, по-специално Европейския социален фонд, за подпомагане на образованието и обучението;
- да подкрепят програмите за интегриране на пазара на труда и да насърчават предприятията да използват такива инструменти за създаване на стабилни работни места;
- да възвърнат престижа на преподавателската професия, като насърчават уважението към образователната дейност и непрекъснатото обучение на преподавателите и като подобряват техните условия на труд и заплащане.

2. Въведение

2.1 Започналата през 2008 г. финансова криза предизвика най-острата икономическа криза след 30-те години на миналия век и най-големия спад на световния БВП след Втората световна война. В резултат на това днес в Европа сме свидетели на дълбока икономическа и социална криза, свързана със закриване на хиляди предприятия, най-вече МСП, увеличаване на безработицата, намаляване на заплатите, оряване на бюджетите на системите за социална защита, увеличаване на данъците върху потреблението и на цените на стоките от първа необходимост, задълбочаване на бедността и социалното изключване.

2.2 Анализът на причините за кризата не е предмет на настоящото становище — със становището се цели да се подчертаят отрицателните аспекти, които тя предизвика и продължава да предизвиква в социалната тъкан, и да се посочат някои стратегии, необходими за намаляването на въздействието ѝ и преодоляването на последствията от нея.

2.3 В становището ще бъде разгледано значението на образованието и обучението като основни инструменти за борба с кризата, връзките между образование/обучение и света на труда, интеграцията на младите хора на пазара на труда, нуждите и отговорността на предприятията във връзка с обучението на техните работници и насърчаването на достойни и качествени работни места.

2.4 От друга страна, в настоящото становище се изразява също и мнението, че запазването на европейския социален модел изисква цялото общество да направи колективно усилие, като проявява творчество и чувство за солидарност.

3. Общи бележки

3.1 С оглед на анализа на тази проблематика четири неотдавнашни инициативи на Европейската комисия са от особено значение:

- „Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“⁽¹⁾, в която, с цел заетостта на лицата на възраст между 20 и 64 години да достигне 75 % през 2020 г., се определят следните приоритети: по-оперативни пазари на труда, по-квалифицирана работна ръка, по-качествени работни места и условия на труд, по-решителни политики за насърчване на създаването на работни места и на търсенето на работна ръка⁽²⁾;
- инициативата „Младешта в движение“⁽³⁾, с която се цели да се разгърне потенциалът на младите хора с цел постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в Европейския съюз⁽⁴⁾;
- съобщението относно „Справяне с преждевременното напускане на училище: ключов принос към стратегията „Европа 2020““⁽⁵⁾, в което се прави анализ на въздействието на напускането на училище върху хората, обществото и икономиката, излагат се накратко причините за това явление и се описват настоящите и бъдещите мерки на европейско равнище;
- Европейската квалификационна рамка, чиято цел е да насърчава сравнението между националните образователни системи, като дава възможност за по-голяма мобилност по време на обучението и признаването на европейско равнище на знанията, уменията и способностите.

Във всички тези документи се призовава за по-тясно сътрудничество между секторите на образованието и обучението и пазара на труда – в съответствие с една споделяна от ЕИСК гледна точка.

3.1.1 Комитетът отбелязва също, че през 2012 г. Комисията предвижда да постави началото на „Панорамата на уменията в ЕС“, с която се цели да се осигури по-голяма прозрачност както за кандидатите за работа и за работниците, така и за предприятията и/или публичните администрации. Тази „панорама“ ще бъде достъпна в Интернет и ще съдържа актуализирани прогнози за предлагането и търсенето на умения до 2020 г. благодарение на работата в мрежа на националните органи, прогнозиращи развитието на пазара на труда.

3.1.2 Значението на европейските секторни съвети като форум, чрез който социалните партньори могат да участват в анализа на уменията на работниците и нуждите на пазара на труда, трябва да бъде подчертано и като средство за ускоряване на обмена на информация и добри практики, предоставени от съветите или обсерваториите на всяка страна⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 682 окончателен.

⁽²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Нови умения за нови работни места“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 74.

⁽³⁾ COM(2010) 477 окончателен.

⁽⁴⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 55.

⁽⁵⁾ COM(2011) 18 окончателен.

⁽⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Съответствие между уменията и променящите се нужди на индустрията и услугите — принос на евентуално създаване на европейско равнище на секторни съвети по заетостта и уменията“ (ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 1).

3.2 Кризата и пазарът на труда

3.2.1 Финансовата и икономическа криза оказва катастрофално въздействие върху пазара на труда. По данни на МОТ през 2010 г. безработните в света са били 250 милиона, като през същата година равнището на безработица се е повишило от 5,7 % на 6,2 %. Освен това в много страни безработицата е съпроводена от понижаване на качеството на заетостта и по-голяма несигурност на работните места.

3.2.2 По данни на Евростат през януари 2011 г. общото равнище на безработица е било 9,9 % в еврозоната и 9,5 % в ЕС-27, като броят на безработните е достигнал 15 775 милиона души в еврозоната и 23 048 милиона в ЕС-27, от които почти 5 милиона са трайно безработни.

3.2.3 През периода от края на 2008 г. до февруари 2011 г. равнището на безработица в ЕС-27 се увеличи от 7,7 % на 9,5 % (безработицата сред мъжете нарасна от 6 % до 9,5 %, сред жените – от 7,5 % на 9,6 %, сред младежите – от 19,7 % на 20,4 %).

3.2.4 Тези цифри обаче не показват значителните разлики между държавите-членки (от 4,3 % в Нидерландия до 20,5 % в Испания) и дават малко информация за някои силно засегнати групи (имигрантите и по-възрастните работници).

3.2.5 Безработицата сред младите хора във възрастовата група 15-25 години достигна 20,4 %, като само в периода между първото четиримесечие на 2008 г. и първото тримесечие на 2009 г. се увеличи с 4 пункта. Освен това трайната безработица в тази възрастова група се увеличи с почти 30 % от пролетта на 2008 г., като броят на трайно безработните млади хора достигна 1,2 милиона при общ брой на трайно безработните 5,2 милиона.

3.2.6 При работниците с ниски заплати (които като цяло са и с по-ниска квалификация) рискът от безработица е от два до три пъти по-голям отколкото при работниците с по-високи заплати.

3.2.7 И тази ситуация засяга най-вече младите хора, тъй като рискът да получават ниска заплата е два пъти по-висок при младите хора (въпреки че те като цяло са по-квалифицирани) отколкото при работниците на средна възраст.

3.2.8 Според Евростат⁽⁷⁾ през 2007 г., още преди да започне кризата, 79 милиона граждани са били изложени на риск от бедност, а 32 милиона са били бедни. Въпреки че работещите са изложени на риск от бедност в по-малка степен, най-малко 17,5 милиона трудеши се са „работещи бедни“⁽⁸⁾.

3.2.9 Нарастването на несигурността е характерна черта на новите работни места и засяга най-вече младите хора. Това има редица последствия както за тях самите, така и за обществото (късно напускане на дома на родителите, зависимост от родителите, отлагане на решенията за брак и майчинство)⁽⁹⁾. Следва да се отбележи, че несигурността на работното място не е синоним на временните трудови договори, а на злоупотребата с тях в случаите, когато съществува призната постоянна необходимост от извършване на дадена работа.

⁽⁷⁾ „Statistics in Focus“ (46/2009).

⁽⁸⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Труд и бедност“, ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 52.

⁽⁹⁾ „Youth in Europe – A statistical portrait 2009“ („Младешта в Европа – статистически портрет 2009 г.“).

3.2.10 Според ЕИСК основните проблеми и предизвикателства са следните:

- а) несъответствието между наблюдаваното понастоящем икономическо възстановяване, макар и с големи различия между държавите, и продължаващото влошаване на положението на пазара на труда, по-специално под формата на растеж без работни места. ЕИСК се присъединява към предупреждението на МОТ по този повод, което се съдържа в последния „Глобален доклад за трудовата заетост“⁽¹⁰⁾ и в заключенията от неотдавнашната среща „Диалог за растежа и заетостта в Европа“⁽¹¹⁾;
- б) социалните дисбаланси, дължащи се на трудното положение на пазара на труда, по-специално на младите хора (въпреки че те са по-квалифицирани от предходните поколения) и на трайно безработните;
- в) демографската ситуация в Европа, по-специално застаряването на активното население, което може да задълбочи недостига на умения на пазара на труда;
- г) все по-честите промени в естеството на заетостта. Според Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) търсенето на висококвалифицирани лица може да се увеличи с 16 милиона до 2020 г., на лица със средна квалификация – с 3,5 милиона, докато търсенето на нискоквалифицирани лица може да спадне с 12 милиона. Недостигът на умения ще се засилва, по-специално в областите „НТИМ“ (наука, технологии, инженерство и математика), енергетика, информационни и комуникационни технологии, екологичен транспорт, околна среда и здравеопазване. Новите работни места по своята същност се отличават все повече от онези, които се закриват, и на безработните им е все по-трудно да се включат отново в трудовия живот.

3.3 Кризата и образованието

3.3.1 Образованието е инструмент за лична реализация, за включване в производствената дейност, за социално сближаване и подобряване на условията на живот. Според Евростат при хората с по-високо образование очакваната продължителност на живота е по-голяма.

3.3.2 Ниското образование се свързва с бедност и социално изключване, което обяснява акцента върху гарантирането на достъп до публични услуги (по-специално образование и обучение) в политиките за включване.

3.3.3 В стратегията „Европа 2020“ се подкрепя идеята, че образованието в Европа трябва да се подобри – от предучилищната подготовка до тази във висшите учебни заведения, с цел повишаване на производителността и борба с неравенствата и бедността, като убеждението е, че Европа ще може да процъфтява само ако населението разполага с уменията, които му позволяват да допринася за една икономика, основана на знанията, и да се възползва от нея.

⁽¹⁰⁾ „Глобален доклад за трудовата заетост“ (www.ilo.org).

⁽¹¹⁾ „Диалог за растежа и заетостта в Европа“, 13 март 2011 г., Виена (www.ilo.org).

3.3.4 ЕИСК споделя загрижеността, изразена от Европейската комисия в „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, според която Европа изостава във възприемането на новите технологии, като се подчертава, че 30 % от европейците никога не са ползвали Интернет и че разходите на ЕС за научно-изследователска и развойна дейност в областта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) представляват едва 40 % от тези на САЩ. Обучението за работа с цифрови инструменти от най-ранна детска възраст е фактор, способстващ за включването.

3.3.5 ЕИСК констатира също така, че в сравнение със САЩ и Япония в Европа се наблюдава дефицит на иновации, на който трябва да се противодейства посредством увеличаване на броя на висококвалифицираните лица, на инвестициите на държавите и предприятията в научноизследователската и развойната дейност и осъществяването на по-добра връзка между науката, технологиите и производствените дейности. Освен това отбелязва, че терминът „иновация“ включва както организацията на труда, така и социалните иновации.

3.3.6 Двете големи цели на Комисията в областта на образованието с оглед на стратегията „Европа 2020“ са:

- а) намаляване на дела на учениците, които преждевременно напускат училище, до под 10 %;
- б) увеличаване до 40 % на дела на хората на възраст 30-34 години, завършили университетско или равносйно на университетското образование.

3.3.7 ЕИСК споделя загрижеността на Комисията във връзка с преждевременното напускане на училище. Това е сложно явление със сериозни последствия за качеството на работните места, към които младите хора могат да се стремят, и неговото ограничаване изисква твърд политически ангажимент и нови методи за разглеждане на проблема и за действие.

3.3.8 Според Комисията през 2009 г. повече от 6 милиона млади хора (14,4 % от младите хора във възрастовата група 18-24 години) са изоставили своето образование (училищно или под формата на професионално обучение), като са завършили само първия цикъл на средното образование или по-ниско ниво, а 17,4 % от тях са завършили само начално образование⁽¹²⁾. Това означава, че намаляването на преждевременното напускане на училище средно с 1 пункт всяка година би създадо потенциал от половин милион млади квалифицирани работници, които ще бъдат в състояние да започнат работа.

3.3.9 Друг важен аспект, който следва да се разгледа, е делът на учащите, които повтарят учебни години. По данни на проучването на PISA от 2009 г. в началното училище този дял е 11 % в Ирландия, 21 % в Испания и достига 22,4 % в Нидерландия и Португалия. Тези тенденции се запазват и при по-ниската степен на средното образование – делът на повтарящите варира от 0,5 % във Финландия до 31,9 % в Испания.

⁽¹²⁾ „Le redoublement dans l'enseignement obligatoire en Europe: réglementations et statistiques“ („Повтарянето в рамките на задължителното образование в Европа: регламентиране и статистика“). Мрежата „ЕВРИДИКА“, януари 2011 г.

3.3.10 Що се отнася до висшето образование и научните изследвания, по данни на Евростат за 2009 г. в Европа делът на лицата, получили дипломи за висше образование през тази година, е бил едва 32,3 %. Съкращаването на бюджетите, което се извършва понастоящем в повечето държави⁽¹³⁾, ще изложи на още по-голям риск университетските изследвания и ще има последствия в голям брой сектори на икономиката и обществото (технически, медицински, социални и хуманитарни науки).

4. Специфични бележки: предложенията на ЕИСК

4.1 Укрепване на образованието по време на криза

4.1.1 По време на криза е важно да се напомня, че образованието е основно право на човека и обществено благо, което трябва да се гарантира на всички при равни условия, безвъзмездно и без каквато и да било дискриминация, като се отчитат аспектите, свързани с пола.

4.1.2 По време на криза инвестирането в образованието не трябва да се разглежда като проблем, а като решение, за да може излизането от кризата да се осъществи при най-добрите условия. Във връзка с това, за да се насърчат държавите-членки да инвестират повече и по-последователно в областта на образованието, те трябва да обръщат специално внимание на публичните инвестиции в образованието, научните изследвания и професионалното обучение, когато оценяват своите бюджетни цели в средносрочен план.

4.1.3 Също толкова важно е да се припомни, че образованието е колективна задача на цялото общество. Училището е специализирана институция, в която работят професионалисти и която не може и не бива да остава изолирана. То преди всичко трябва да взаимодейства със семействата, чиято роля е незаменима, но същевременно трябва да поддържа и постоянен диалог с общността и икономическите и социалните участници.

4.1.4 ЕИСК е убеден, че придобиването на солидни основни познания позволява на учениците да се адаптират по-добре и че колкото е по-успешен процесът на придобиване на знания, толкова по-лесно ще бъде да се отчетат нуждите на пазара при избора на училище и професия.

4.1.5 По-специално образованието трябва:

- а) да помага на учениците да филтрират информацията, която получават, и да ги учи да използват най-добрите средства за планиране на своето лично и професионално бъдеще;
- б) да насърчава критичното мислене и да развива духа на любознателност и предприемачество, способен да поема инициативи и да решава проблеми. В този смисъл взаимодействието между училищата и предприятията може да бъде много полезно;
- в) да изгражда реализъм у учениците, така че те да приемат усилията, които обучението изисква, и да признават

неговата стойност. Важно е учениците да разберат, че ученето си заслужава и че културата не е нещо, което само се консумира, а трябва също така да се възприема и развива;

г) да дава солидна първоначална подготовка, по-специално в областта на майчиния език и математиката, както и на други знания и умения, необходими за добра интеграция на пазар на труда, обхващаш цялото европейско пространство, а именно изучаване на различни съвременни езици, което да започва от началното училище, като по този начин допринася за по-добра готовност за учене през целия живот;

д) да развива творческите и естетическите способности на всеки човек, които да насърчават дух на отвореност към културата и иновациите;

е) накратко, става въпрос за формиране на свободни и солидарни граждани, които осъзнават своите права и задължения и са способни да се трудят достойно при най-добрите условия.

4.1.6 Това изисква първоначалното и продължаващото обучение на преподавателите да бъде много по-всеобхватно и обогатяващо от това, което се практикува в момента. Необходимо е обучение, което да мобилизира преподавателите и да им помага да възприемат нови педагогически подходи, съобразени с предизвикателствата, пред които са изправени (нови технологии, нови нужди на пазара на труда, среда с културно многообразие, все повече ученици от имигрантски произход и др.). Държавите-членки трябва да насърчават уважение към образователната дейност, да улесняват непрекъснатото обучение на преподавателите и да се стремят да подобряват техните условия на труд и заплащане.

4.1.7 Образованието трябва да обхваща всички етапи от живота, от предучилищното до висшето образование и образованието на възрастните, както и различни образователни среди – официална, неофициална и неформална. Държавите трябва да развиват образованието в съответствие с бъдещите икономически и социални предизвикателства: общества на знанието и икономики с висока производителност и ниски въглеродни емисии.

4.1.8 С оглед на това ЕИСК препоръчва на Европейския съюз:

- а) да изпълни ангажиментите, поети в рамките на инициативите „Младешта в движение“, „Програма за нови умения и работни места“ и Съобщението относно преждевременното напускане на училище;
- б) да проучи възможността за използване на европейските фондове за постигане на целите в областта на образованието, обучението, научноизследователската и развойната дейност в ЕС;
- в) да подкрепя програмите за интегриране на пазара на труда, като насърчава правителствата и предприятията да използват такива инструменти за създаване на стабилни работни места;
- г) да укрепват, развиват и задълбочават програмите за обмен на учачи на различни образователни равнища;

⁽¹³⁾ В Латвия след съкращаване с 48 % през 2009 г. в университетите последва ново съкращаване с 18 % през 2010 г., в Италия до 2013 г. са предвидени съкращения на бюджетите с 20 %, в Гърция те бяха 30 %, в Обединеното кралство до 2014-2015 г. ще бъдат отпорядъка на 40 %.

също така Комитетът препоръчва на държавите-членки:

- а) да вземат мерки, за да не се допусне преодоляването на икономическата криза и по-специално на кризата с държавния дълг да постави под въпрос публичните инвестиции в националните образователни и обучителни системи;
- б) да запазят (и по възможност да увеличат) инвестициите в научноизследователската и развойната дейност;
- в) да лансират и координират инициативи за подобряване на преподаването на дисциплините „НТИМ“ (наука, технологии, инженерство и математика);
- г) да предприемат мерки за възвръщане на съответния престиж на преподавателската професия и гарантиране на изпълнението на преподавателската мисия⁽¹⁴⁾;
- д) да създават системи за училищно и професионално ориентиране с цел предоставяне на по-добра информация за основните умения, необходими за навлизане на пазара на труда, и за начините, по които те могат да се придобият;
- е) да разработват алтернативни програми за обучение на младите хора, които отпадат от училище или заемат работни места, изискващи ниска квалификация;
- ж) да разрешат проблема, свързан с повтарянето на учебни години, с помощта на инфраструктури за подкрепа на най-слабите ученици;
- з) да стимулират предприятията да развиват способността за приемане на професионалния опит на младите хора;
- и) да стимулират предприемаческия дух на всички образователни равнища.

4.1.9 ЕИСК разбира, че във времена на промени предприятията изискват от работниците специфични умения, поради което обучителните системи трябва да бъдат по-чувствителни към тези потребности и да се съобразяват с тях, след като бъдат придобити солидни базови познания.

4.1.10 Системата на учене, която съвместява образованието с обучението и при която младите хора започват да работят, докато завършват образованието си, е дала положителни резултати в някои европейски страни и поради това следва да бъде анализирана.

4.1.11 ЕИСК съзнава, че образованието е отговорност на държавите-членки, но счита, че Европейският съюз може да ги подкрепи, не само като ги стимулира да изпълняват целите на ЕС, използвайки отворения метод на координация, но и посредством създаването на по-благоприятни условия, например като не включва инвестициите в образоването и обучението в изчисляването на публичния дълг.

4.2 Изтъкване на ценността на обучението – от училището до работното място

4.2.1 Извършваните понастоящем промени (засилване на международната конкуренция, научно-техническа революция, изменение на климата, бързо развитие на нововъзникващите икономики, застаряване на населението) изискват по-квалифицирана работна ръка с повече умения.

4.2.2 Смяната на поколенията сама по себе си не е достатъчна, за да повиши равнището на квалификацията, предвид факта, че голям брой млади хора с високи умения заемат работни места, изискващи ниски квалификации. Освен това несъответствието между полученото образование и характера на извършваната работа може да доведе до обезценяване на уменията.

4.2.3 Според ЕИСК решението е в развитието на качествената заетост, поради което признава стойността на препоръчвания от МОТ „достоеен труд“.

4.2.4 За тази цел е важно да се инвестира в активни политики за заетост и професионално обучение с подкрепата на европейските фондове, по-специално на Европейския социален фонд⁽¹⁵⁾.

4.2.5 Важно е също така да се разбира, че създаването на работни места зависи от динамиката на предприятията, а това изисква премахването на излишните административни тежести, свързани с икономическата дейност, най-вече при създаването на нови предприятия.

4.2.6 Във връзка с това ЕИСК препоръчва следните приоритетни инициативи:

4.2.6.1 Насърчаване на включването на младите хора на пазара на труда посредством:

- а) подобряване на системите за училищно и професионално ориентиране, като се предоставя по-точна информация за развитието и нуждите на пазара на труда, необходимите професионални умения и начините, по които те могат да се придобият;
- б) създаване на програми за включване в професионалния живот чрез стажове или обучение в работна среда;
- в) разработване на специални програми за обучение на младите хора, които отпадат от училище или заемат работни места, изискващи ниска квалификация;
- г) прекратяване на обвързването на типа договор (постоянен или не) с възрастта на работника, така че младите работници да не бъдат санкционирани само поради факта, че са млади.

4.2.6.2 Посрещане на предизвикателствата, свързани с ученето през целия живот чрез:

- а) гарантиране на всички на необходимите условия за учене през целия живот, което дава възможност за увеличаване на уменията и достъп до работни места, изискващи по-висока квалификация, като по този начин се постига целта на стратегията „Европа 2020“ за „придобиващ растеж“;

⁽¹⁴⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Подобряване на качеството на подготовката на учителите“, ОВ С 151, 17.6.2008 г., стр. 41.

⁽¹⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Бъдещето на Европейския социален фонд след 2013 г.“, ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 8.

- б) подобряване на обучението (специализация и преквалификация) на всички работници на пазара на труда, чиито умения, придобити в учебния процес, са недостатъчни. При тези инициативи е важно да се отчитат възрастта, опитът и знанията на съответните работници;
- в) официално признание на индивидуалното право на качествено и сертифицирано обучение, при което за всички работници се определя годишен брой на часовете за обучение, независимо от равнището на квалификацията и типа на договора;
- г) застъпване за изготвянето в предприятията на планове за развитие на индивидуалните умения, които да се съставят съвместно от работниците и работодателите, като се отчитат условията в предприятията, по-специално МСП, в духа на споразумението между работниците и работодателите, сключено на европейско равнище;
- д) подкрепа на инициативите, насочени към по-добро признаване на неофициалното обучение, гарантиране на неговото качество и по-добро популяризиране на уменията, придобити извън официалната система (каквото е случаят с Европейския паспорт на уменията);
- е) установяване на тясна връзка между професионалното обучение и кариерата на работника, като се инвестира в признаването, валидирането и сертифицирането на уменията, придобити в процеса на упражняване на професионална дейност. И в двата случая държавите трябва да упражняват контрол върху качеството на услугите по оценяване и сертифициране;
- ж) полагане на усилия с цел обученията да бъдат насочени приоритетно към безработните;
- з) отчитане на факта, че публичните служби отговарят за изпълнението на по-активна роля в политиката за обучение на приоритетните групи, като работниците с по-ниски умения и квалификации или заемащи несигурни работни места, и най-уязвимите групи, като лицата с увреждания, по-възрастните безработни и имигрантите;
- и) отчитане на аспектите, свързани с пола, на пазара на труда и премахване на неравенствата и дискриминацията, по-специално разликата в заплащането на мъжете и жените.
- 4.2.6.3 Подобряване на уменията и използване на потенциала на по-възрастните работници:
- а) ЕИСК подчертава големият риск, който представлява трайната безработица (загуба на доход и квалификации, както и социално изключване), поради което счита, че обществените бюра по труда трябва да играят по-активна роля в намирането на работни места за трайно безработните и да разработват активни политики за заетост и професионално обучение;
- б) както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите-членки социалният диалог в отделните сектори играе основна роля за разрешаване на проблемите, свързани с квалификациите, като вследствие на това се подчертава значението на секторните съвети за квалификациите в тази област;
- в) от тази гледна точка следва да се запазва и насърчава сключването на колективни трудови договори, тъй като както работниците, така и предприятията са заинтересовани от повишаване на квалификациите;
- г) в условията на криза би било обосновано да се разчита на Европейския социален фонд за финансиране на мерките за повишаване на квалификациите и на иновационните проекти за създаване на работни места;
- д) би било полезно също така да се създават условия, позволяващи на по-възрастните хора да избират продължаване на активния живот посредством подобряване на здравеопазването, приспособяване на работата към хората, изтъкване на престижа на труда и повишаване на квалификациите, като се отчитат принципите, определени в Препоръка 162 на МОТ ⁽¹⁶⁾;
- е) във връзка с това е от значение по-специално да се използва потенциалът на възрастните работници да предават знания на работното място, като това може да бъде обсъдено от представителите на работниците и предприятията.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Препоръка 162 относно възрастните работници, 1980 г., МОТ (<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R162>).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Преразглеждане на политиката на ЕИБ на отпускане на заеми в транспортния сектор“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 318/09)

Главен докладчик: **г-н SIMONS**

На 5 май 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Преразглеждане на Мполитиката на Европейската инвестиционна банка на отпускане на заеми в транспортния сектор“.

На специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“ беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (член 59 от Правилника за дейността), на 473-та си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Simons за главен докладчик и прие настоящото становище със 123 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Транспортният сектор е много важен за Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и обратно. През 2010 г. ЕИБ отпуска заеми на стойност близо 63 млрд. евро, от които 13,2 млрд., т.е. 21 % за транспортния сектор.

1.2 Тъй като Комисията трябва скоро да представи нови насоки за трансевропейските транспортни мрежи (ТЕМ-Т), е важно да се съгласува с ЕИБ как основната инфраструктурна мрежа и конкретните проекти могат да бъдат финансирани по най-добър начин на фона на целите, формулирани в публикуваната на 28 март 2011 г. Бяла книга.

1.3 Комитетът е на мнение, че в същия контекст следва да се постави и преразглеждането на публикувания през 2007 г. документ на ЕИБ „Преориентиране на политиката на ЕИБ на отпускане на заеми в транспортния сектор“. Обстоятелството, че в Бялата книга се набляга много повече отколкото досега върху инвестициите в областта на устойчивостта, напр. за намаляване на емисиите на парникови газове до 2050 г. с най-малко 60 % спрямо равнището им през 1990 г., ще доведе до това, че в проектите за финансиране критерият за устойчивост ще има значително по-голяма тежест от преди.

1.4 Комитетът е съгласен с ЕИБ, че при отпускането на кредити първият ръководен принцип следва да бъде стремежът към задоволяване на потребностите от транспорт по възможно най-ефикасен, икономичен и устойчив начин. Това изисква набор от решения, включващ всички видове транспорт, което е в съответствие с комодалността и с интернализацията на външните разходи, които от своя страна представляват отправни точки за логистичните вериги.

1.5 Комитетът желае да подчертае, че затова ЕИБ следва да действа по неутрален и обективен начин, без оглед на разглеждания вид транспорт. Преди всичко за по-дълги разстояния е необходима ефикасна и ефективна комодалност, която използва оптимално предимствата на всеки от съответните видове транспорт.

1.6 Комитетът приема напълно втория ръководен принцип – разширяването на ТЕМ-Т.

1.7 Комитетът би желал третият ръководен принцип, който ЕИБ посочва в своите насоки и критерии за подбор, а именно приоритетът, отреден на проектите, свързани с железопътния, градския, вътрешноводния и морския транспорт, да обръща внимание не толкова на вида транспорт като такъв, а по-скоро на съответните логистични вериги, за да се постигнат възможно най-много ползи по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове.

1.8 Що се отнася до финансирането на проектите за научни изследвания, развойна дейност и иновации, Комитетът смята, че финансирането на проекти, включващи борба за ограничаването на емисиите при източника, е правилният подход.

1.9 Според Комитета при преразглеждането на насоките за предоставяне на финансови инструменти ЕИБ трябва да обърне внимание преди всичко на логистичните вериги в тяхната цялост, на транспортните възли като морски пристанища, летища и мултимодални терминали, които имат решаващо значение като логистични платформи.

1.10 В контекста на конфликта между амбициозната цел за намаляване на емисиите на парникови газове с 60 % до 2050 г., от една страна, и финансовата криза, от друга страна, Комитетът смята, че едно от предизвикателствата на подобна ситуация е също така да се разработят нови – публични и частни – форми на финансиране, като напр. публично-частни партньорства, дори и по селективен начин, както е описано в параграф 4.6.3.

1.11 За подробен отговор на трите специфични въпроса на ЕИБ Комитетът препраща към многобройните изготвени от него становища, обобщение на които се съдържа в параграф 4.7 и следващите параграфи на настоящото становище.

2. Въведение

2.1 Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), както и ЕИСК, е създадена с Римския договор от 1958 г. като орган на Европейския съюз и финансира проекти, позволяващи да се постигнат целите на Европейския съюз. Самата ЕИБ взема изгодни пари на кредит и от своя страна ги отпуска като заеми на банки и предприятия.

2.2 ЕИБ има рейтинг „ААА“, което ѝ позволява да получава на капиталовите пазари пари на кредит с ниски лихви. След това на свой ред ЕИБ може да отпуска тези пари при изгодни условия по различни начини:

- тя заема парите пряко на предприятия или други институции като принос към финансирането на големи проекти (с бюджет над 25 млн. евро);
- тя заема пари на банки и други кредитни институции, които на свой ред отпускат кредити за проекти от по-малък мащаб, поставяйки акцент върху малките и средните предприятия;
- тя може да предоставя кредитни гаранции, така че за кредиторите да не възниква риск.

2.3 За изпълнението на проектите и за контрола върху отпусканите финансови средства ЕИБ е изградила тесни връзки на сътрудничество с международната банкова система и с други институции на ЕС.

2.4 Предвид силната взаимозависимост между различните заинтересовани страни, институциите на ЕС редовно канят ЕИБ в рамките на разглеждането и хармонизирането на политиките. По такъв начин ЕИБ е включена в подготовката на заседанията на Съвета на министрите и участва в работата на определени комисии на Европейския парламент. Освен това тя е в постоянен контакт за съгласуване с Европейската комисия.

2.5 Акционерите на ЕИБ са държавите-членки на Европейския съюз. Те отговарят солидарно за капитала на Банката, по схема за разпределение, отразяваща тяхната икономическа тежест в Съюза.

2.6 През 2010 г. ЕИБ е отпуснала кредити в размер на общо 63 млрд. евро, от които 21 % (13,2 млрд. евро) за транспортния сектор. През периода 2006-2010 г. заемите от Банката за транспортния сектор представляват 23,7 % от общия обем на отпуснатите от нея заеми. Наред с държавите-членки ЕИБ е основният заемодател за проектите ТЕМ-Т.

2.7 През 2007 г. ЕИБ публикува документа „Преориентиране на политиката на ЕИБ на отпускане на заеми в транспортния сектор“, съдържащ основните принципи и критериите за подбор, които да дадат възможност по-добре да се отчита загрижеността във връзка с последиците от изменението на климата, като същевременно се задоволява нарастващата потребност от мобилност. В документа се посочва също така, че е необходимо политиката на отпускане на заеми за транспортния сектор да се преразглежда редовно предвид динамиката на развитието на политиката в него.

2.8 Сега, след като на 28 март 2011 г. Комисията публикува Бялата книга и когато предстои скоро да представи своите преразгледани насоки за проектите ТЕМ-Т, е още по-важно да се преразгледа и координира политиката на ЕИБ на отпускане на заеми за транспортния сектор.

2.9 Самата ЕИБ публикува комунике в този смисъл и прикани обществеността да изрази своето мнение. Освен от настоящите ръководни принципи, ЕИБ се интересува в частност от следните три въпроса:

2.9.1 Как Банката би могла да допринесе по-ефикасно за постигането на целта за „интелигентен растеж“, основан на знания и иновации? Във връзка с това тя има предвид по-специално влиянието на новите технологии върху транспорта.

2.9.2 Как Банката би могла да допринесе по-ефикасен начин за постигането на целта за „устойчив растеж“ и за възникването на икономика, която използва по-ефективно ресурсите, повече щади околната среда и е по-конкурентоспособна? В това отношение целта е по-конкретно да се подобри устойчивата мобилност, като същевременно се даде принос за намаляване на задръстванията и замърсяването и се насърчи използването на енергия от възобновяеми източници.

2.9.3 Как Банката би могла да допринесе по-ефикасно за постигането на целта за „приобщаващ растеж“ и да насърчи заетостта и социалното и териториалното сближаване? Във връзка с това се посочват по-конкретно „местата с намалена пропускателна способност“, трансграничната инфраструктура, интермодалните възли, както и развитието на градовете, регионите и на периферните региони.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът смята, че предварителното и редовно съгласуване между политическите и консултативните органи на ЕС и ЕИБ е полезно и необходимо и поради това приветства решението на ЕИБ да поиска от ЕИСК да изготви становище по собствена инициатива относно преразглеждането на политиката на финансиране на транспортния сектор.

3.2 Както се посочва в заключението на Бялата книга, транспортната политика следва да насърчава конкурентоспособността на транспорта, като същевременно бъде в съответствие с целта на сектора до 2050 г. емисиите на парникови газове да бъдат намалени с 60 % спрямо 1990 г. Поставената цел е до 2030 г. емисиите на парникови газове да се намалят с 20 % в сравнение с равнището от 2008 г. По мнението на Комитета за изпълнението на тези две цели ще са необходими значителни усилия, а по отношение на устойчивото развитие ще трябва да се търси финансиране за проекти с потенциал да донесат голяма полза в областта на „устойчивостта“. Всичко това е изложено в подробности в документа на проучвателна група TEN/454 относно Бялата книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“.

3.3 Като цяло Комитетът смята за подходящи настоящите насоки (2007 г.), от които ЕИБ се ръководи при отпускането на заеми в областта на транспорта. Като първи ръководен принцип те определят стремежа към задоволяване на потребностите от транспорт по възможно най-ефикасен, икономичен и устойчив начин. Това изисква прилагането на микс от решения, включващ всички видове транспорт. По мнението на Комитета тази практика е в съответствие с принципа на комодалност, който той също поддържа и който вече е, а и в бъдеще ще бъде отправната точка за логистичните вериги, и с един

обективен, общоприложим, прозрачен и понятен модел за интернализация на външните разходи, при който се запазва широката подкрепа за него от страна на обществеността и на видовете транспорт ⁽¹⁾.

3.4 Все пак Комитетът смята, че може да е основателно финансирането да се насочи към един конкретен вид транспорт, ако е доказано, че така в дадена логистична верига се постига най-добрият резултат по отношение на икономическата ефективност, устойчивостта и сигурността, както и в социален план.

3.5 Комитетът смята, че поради това ЕИБ следва да действа по неутрален и обективен начин без оглед на разглеждания вид транспорт. Както се препоръчва в Бялата книга, на дълги разстояния използването на ефикасен и ефективен мултимодален транспорт е желателно, за да се извлекат оптимално предимствата от всеки от съответните видове транспорт.

3.6 Комисията от своя страна смята, че е необходимо да се разработят специални коридори за превоз на товари на дълги разстояния, които оптимизират транспорта от гледна точка на потреблението на енергия и емисиите и намаляват до минимум замърсяването, но същевременно са привлекателни със своята надеждност, отсъствие на задръствания и ниски оперативни и административни разходи. Комитетът може да подкрепи този анализ, но би желал същата логика да се приложи към сравнимите коридори за пътнически превози.

3.7 Вторият ръководен принцип, който ЕИБ следва при отпускането на заеми, е развитието на ТЕМ. Тук става въпрос за дългосрочни инвестиции, които имат много важно значение за изграждането на ефикасна транспортна система в ЕС. Комитетът също отдава голямо значение на изграждането и подобряването на ТЕМ-Т.

3.8 Третият ръководен принцип на ЕИБ е да се дава приоритет на проекти, свързани с железопътния, градския, вътрешноводния и морския транспорт, с мотива, че инвестирането в проекти от този тип ще бъде най-ефективно по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове от една транспортна единица. Комитетът привлича вниманието върху факта, че водещата нишка за намаляване на емисиите следва бъде не толкова видът транспорт сам по себе си, а по-скоро съответните логистични вериги. Нещо повече, съсредоточаването само върху вида транспорт не би било в съответствие с идеята за комодалност, т.е. за укрепване на всички видове транспорт, с цел да се постигне взаимодействие между различните видове транспорт в логистичните вериги, най-вече на дълги разстояния.

3.9 По отношение на вниманието, което ЕИБ отделя на НИРД и иновациите и на средствата, които съгласувано с производителите на превозни средства се отпускат за такива дейности, Комитетът смята, че правилният подход е да се насърчава борбата срещу емисиите при източника, което предполага да се вземат също така предвид енергийната ефективност и аспектите на сигурността.

3.10 Процеси като застаряването на населението на Европа, задълбочаващият се недостиг на изкопаеми горива, нарастващата урбанизация, изменението на климата и засилващата се глобализация водят до значително нарастване на нуждата от

финансови ресурси. Ето защо Комитетът смята, че ЕИБ с основание препоръчва изготвянето на последователна стратегия на финансиране, съчетаваща публични и частни форми на финансиране. Освен това би следвало за всеки вид транспорт да се интернализират външните разходи, в съответствие с принципа „замърсителят/ползвателят плаща“ в зависимост от разходите, които причинява, а приходите да се инвестират в борбата срещу външните разходи, което трябва да бъде крайната цел на интернализацията ⁽²⁾.

4. Специфични бележки

4.1 Комитетът настоява да се отдели повече внимание не само на мрежите, но също и на решаващата роля, която играят транспортните възли – морски пристанища, летища и мултимодални терминали – като логистични центрове, които се нуждаят от ефективни връзки с хинтерланда. Той подкрепя становището на ЕИБ, потвърдено и в Бялата книга, че един истински ефикасен комодален подход е вариантът, който най-много ще спомогне за намаляване на загубите на енергия и на емисиите.

4.2 Колкото до критериите, отнасящи се до финансирането на инфраструктурите ТЕМ, освен оптимизирането на транспортните потоци е важно да се акцентира повече върху потенциалните ползи, които могат да се постигнат в областта на енергийното потребление и на емисиите. Във връзка с това трябва да се отчетат и разширяването на ТЕМ-Т към съседни на ЕС страни.

4.3 При изготвянето на нова рамка за финансиране на инфраструктурата приоритет следва да бъде окончателното изграждане на ТЕМ-Т, при което следва да се имат предвид инвестиционните стратегии както на програмите ТЕМ-Т, така и на структурните фондове и Кохезионния фонд. ЕИСК смята, че е необходима по-добра координация на Кохезионния фонд, структурните и инвестиционните фондове по отношение на транспортния сектор, така че европейските фондове да се използват по най-добрия начин.

4.4 В Бялата книга, публикувана на 28 март 2011 г., Комисията изчислява на 1,5 трилиона евро общия обем инвестиции в инфраструктура за периода 2010-2030 г., необходими за да се отговори на търсенето на транспорт. Изграждането на ТЕМ-М до 2020 г. ще изисква близо 550 млрд. евро, 215 млрд. от които са нужни за премахване на основните „места с намалена пропускателна способност“ в инфраструктурата.

4.5 В технологичната област според Комитета следва да се обърне особено голямо внимание на финансирането на проекти, насочени към намаляването на емисиите на вредни вещества при източника, чрез целенасочено инвестиране в научните изследвания и развойната дейност. Същото се отнася и за изследванията в областта на алтернативните горива като заместител на изкопаемите горива.

4.6 ЕИСК съзнава, че съществува конфликт между заявената в Бялата книга амбициозна цел за намаляване на емисиите на парникови газове с 60 % до 2050 г. и значителните финансови усилия, необходими за постигането ѝ, от една страна, и финансовата криза, която изисква предпазливост във финансовата политика, от друга.

⁽¹⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 80-83, и ОВ С 255 от 22.9.2010 г., стр. 92-97.

⁽²⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 80-83.

4.6.1 Все пак Комитетът смята, че тази ситуация предлага също и възможността да се потърси по-добър начин на разпределение на наличните финансови ресурси и същевременно представлява предизвикателството да се развият други форми на публично и частно финансиране.

4.6.2 Във връзка с това може да се помисли за участие в разработването на нови финансови инструменти за транспортния сектор, в които роля биха могли да играят инвеститори като напр. пенсионни фондове и застрахователни дружества.

4.6.3 В това отношение ЕИСК препоръчва разумно и селективно прилагане на публично-частни партньорства (ПЧП) за финансирането на ТЕМ-Т, като се отчита фактът, че всички държави-членки нямат еднакъв опит в областта на ПЧП и че финансовите инструменти на ЕС (структурните фондове, Кохезионният фонд, ТЕМ-Т, ЕИБ) трябва да бъдат мобилизирани като елементи на съгласувана стратегия за финансиране, в която са обединени както публичните, така и частните ресурси, били те европейски или национални. С цел да се даде на публичните власти свободен избор да създават ПЧП, ЕИСК припомня своята позиция, а именно че е необходимо да бъде преработено определението на ПЧП в процедурите на ЕВРОСТАТ относно публичните задължения⁽³⁾.

4.7 Що се отнася до конкретните въпроси, поставени от ЕИБ (вж. параграф 2.9), ЕИСК препраща към съответните си предходни становища. По-долу са приведени референциите към тях, както и квинтесенцията от най-важните параграфи.

4.7.1 Относно първия въпрос – за приноса на знанията и иновациите за „по-интелигентен растеж“ и влиянието на новите технологии в областта на транспорта, се препоръчват следните документи:

— **TEN/419** „Към по-широко навлизане на електрически превозни средства“⁽⁴⁾, параграф 1.1: ЕИСК подкрепя силно мерките за по-широко навлизане на електрически превозни средства и за намаляването на емисиите на парникови газове от транспортния сектор; параграф 1.6: ЕИСК настойчиво призовава Европейския съюз и държавите-членки да поставят началото на голяма обща кампания за насърчване и осигуряване на подкрепа за този жизненоважен преход;

— **TEN/382** „Внедряване на интелигентни транспортни системи“⁽⁵⁾, параграф 1.7: Комитетът подчертава, че за въвеждането на тази инфраструктура би трябвало да се разчита на подходящо финансиране от страна на Общността, държавите-членки и частния сектор.

— **TEN/362** „Европейска стратегия за мореплавателските и морските изследвания“⁽⁶⁾, параграф 1.10: в документите,

които ще последват съобщението, следва да се разгледа въпросът за подпомагането на подобни изследвания с предвидени от Комисията средства. 3.6.4: Ключова е също така координацията между структурните фондове на европейската рамкова програма и другите източници на финансиране. и

— **TEN/335** „Емисии от автомобилния транспорт: конкретни мерки за преодоляване на стагнацията“⁽⁷⁾.

4.7.2 Интересуващите се от информацията относно втория въпрос – „устойчивия растеж“ и целта за икономика, която използва по-ефективно ресурсите, повече щадя околната среда и е по-конкурентоспособна, могат да се запознаят със следните становища:

— **TEN/399-400** „Устойчиво бъдеще за транспорта/европейска транспортна политика след 2010 г.“⁽⁸⁾, параграф 2.8, първо тире: бързо нарастване на дела на възрастните хора, промяна на нагласите при пътуванията, увеличаване на дела на публичните финансови средства за пенсии и здравни грижи, намаляване на публични финансови средства за обществен транспорт; параграф 4.15: необходимост от значителни промени в инвестициите в инфраструктура;

— **TEN/412** „Европейската транспортна политика/Лисабонската стратегия и стратегията за устойчиво развитие“⁽⁹⁾, параграф 1.5: нови насоки на трансевропейската транспортна мрежа и интервенции от страна на Европейската инвестиционна банка; параграф 1.8: решения, които изискват категоричен политически избор с по-големи финансови последици, и др.;

— **TEN/297** „Енергийният микс в транспорта“⁽¹⁰⁾, параграф 5.4 субсидии за транспорта, чийто общ размер в ЕС е между 270 и 290 млрд. евро; параграф 8.13: Европейската комисия предвижда 470 млн. евро от бюджета за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“; параграф 8.15: проектът „Zero Regio“, съфинансиран от Европейската комисия, предвижда изграждането и експерименталното приложение на две иновационни структури за дистрибуция;

— **TEN/376** „Автомобилният транспорт през 2020 г.: очакванията на организираното гражданско общество“⁽¹¹⁾, параграф 1.9: разширяване на необходимата инфраструктура; параграф 4.2: следва да се работи решително за изграждане или подобряване (премахване на намалената пропускателна способност в транспорта) на *материалната* инфраструктура;

— **TEN/336** „Социални последици от развитието на бинома транспорт/енергетика“⁽¹²⁾, параграф 1.2.5: разширяване на механизма за финансиране с поделение на риска (MFPR);

⁽³⁾ ОВ С 51 от 17.2.2011 г., стр. 59-66 (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение – развиване на публично-частни партньорства“).

⁽⁴⁾ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 47-52.

⁽⁵⁾ ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 85-89.

⁽⁶⁾ ОВ С 306 от 16.12.2009 г., стр. 46-50.

⁽⁷⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 22-28.

⁽⁸⁾ ОВ С 255 от 22.9.10, стр. 110-115.

⁽⁹⁾ ОВ С 354 от 28.12.2010 г., стр. 23.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 162 от 25.6.2008 г., стр. 52-61.

⁽¹¹⁾ ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 25-29.

⁽¹²⁾ ОВ С 175 от 28.7.2009 г., стр. 43-49.

- **TEN/262:** „Логистиката на превоза на товари в Европа – ключ към устойчивата мобилност“⁽¹³⁾, параграф 1.3: Оптимизацията на инфраструктурата на материалната мрежа предполага мобилизиране на необходимите източници на финансиране; параграф 4.5.5: увеличаване на финансираните от ЕС фондове за изграждането на трансевропейските мрежи; параграф 4.5.6: схема за смесено финансиране за изграждането и поддържането на инфраструктурите;
- **TEN/440:** „Програма за подпомагане на по-нататъшното развитие на интегрираната морска политика“⁽¹⁴⁾, параграф 2.9: прилагането на интегрираната морска политика е изложено на риск поради липсата на достатъчно средства за финансиране; параграф 2.10: да се изготви програма за подкрепа на развитието на интегрираната морска политика;
- **TEN/427:** „Финансова помощ от Общността за проекти в областта на енергетиката“⁽¹⁵⁾; параграф 1.1: да се използват европейските средства, за да се улесни по-бързото инвестиране в областта на енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници; параграф 2.2: създаване на финансов инструмент, специално предназначен за подпомагане на енергийната ефективност и инициативите в областта на възобновяемата енергия;
- **TEN/404:** „Повишаване на ефективността на енергийната политика на Европейския съюз в полза на МСП и по-специално на микропредприятията“⁽¹⁶⁾, параграф 1.2: да се подпомогне финансирането на инвестициите и да се създадат финансови синергии между ЕС, държавите-членки и организациите на предприятията; параграф 1.3: подкрепа за иновациите и финансиране на инвестициите в приоритетите на регионалните програми;
- **TEN/366:** „Интегриране на транспортните политики и политиките за устройство на територията за постигане на устойчив градски транспорт“⁽¹⁷⁾, параграф 5.2: ЕС предостави средства за инвестициите посредством Структурния фонд, Кохезионния фонд и Европейската инвестиционна банка; параграф 5.2: новите предизвикателства, свързани с изменението на климата, показват, че е необходимо да се полагат колективни европейски усилия;
- **TEN/381:** „Европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен железопътен превоз на товари“⁽¹⁸⁾, параграф 4.1.2: европейските институции трябва да изпълнят важна роля за улесняването на прилагането на европейските инструменти за подпомагане при развитието на европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен превоз на товари, като създаването на коридори за железопътен превоз на товари се съфинансира от бюджета на Трансевропейските транспортни мрежи (ТЕМ-Т), Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд, както и със заеми от ЕИБ;
- 4.7.3 Накрая, относно третия въпрос – за „приобщаващия растеж“ – Комитетът взе също така ясно отношение в няколко свои становища, по-конкретно относно заетостта и социалното и териториалното сближаване. Препоръчва се по-специално запознаване със следните документи:
- **TEN/276:** „Транспорт в градски агломерации и метрополитни региони“⁽¹⁹⁾, параграф 4.1: ЕИСК призовава Комисията да преразгледа разпоредбите относно разпределението на финансовите средства при мерките за развитие на регионите; параграф 4.5: също така целесъобразно би било да се изработи една конкретна програма на ЕС в подкрепа на мобилността и развитието на градовете и съответно регионално планиране;
- **TEN/445** „Социални аспекти на транспортната политика на ЕС“⁽²⁰⁾, параграф 1.10.1: ЕИСК препоръчва въвеждането на превантивни мерки в областта на инфраструктурата като достатъчни, нескъпи и безопасни места за паркиране на товарни превозни средства и качествени железопътни гари, метростанции и трамвайни и автобусни спирки;
- **TEN/397** „Политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г.“⁽²¹⁾, параграф 7.1: да се инвестира повече в подобряването на пристанищната инфраструктура и връзките с хинтерланда. Този параметър следва да се отчете напълно в прегледа на ТЕМ-Т;
- **TEN/320:** „Зелена книга: Към нова култура за градска мобилност“⁽²²⁾, параграф 1.5: ЕИСК подкрепя използването на „зелени покупки“ при обществените поръчки за инфраструктурни проекти, финансирани чрез европейски програми, както и отстраняването на съществуващите пречки; параграф 4.25: той задава следния въпрос: Каква добавена стойност в по-дългосрочен план би имала предвидената европейска подкрепа за финансиране на чист и енергийноэффективен градски транспорт?
- **TEN 401:** „Насърчаване на устойчиви зелени работни места с оглед на пакета от мерки на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“⁽²³⁾, параграф 6.3: ЕИСК предлага създаването на „Европейски държавен фонд“, гарантиран от ЕИБ и от специални ресурси, които би трябвало да бъдат предоставени от системата на европейските централни банки и от ЕЦБ, с оглед постигане на целите за енергийна ефективност и икономия на енергия, един вид „план Маршал“; параграф 6.4: ЕИБ би трябвало да поеме управлението на този фонд;
- **TEN/414:** „План за действие за градска мобилност“⁽²⁴⁾, параграф 1.10: ЕИСК препоръчва по-ефективно насочване на структурните фондове и на Кохезионния фонд чрез създаване на специален финансов инструмент за насърчаване на градската мобилност; параграф 4.4.4: призив за оптимизиране на съществуващите европейски източници на финансиране;

⁽¹³⁾ ОВ С 168 от 20.7.2007 г., стр. 63-67.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр. 64-67.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 165-166.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 118-122.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 1-6.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., стр. 94-98.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 168 от 20.7.2007 г., стр. 77-86.

⁽²⁰⁾ ОВ С 248 от 25.08.2011 г., стр. 22 – засага липсва референция за публикация в ОВ.

⁽²¹⁾ ОВ С 255 от 22.9.2010 г., стр. 103-109.

⁽²²⁾ ОВ С 224 от 30.8.2008 г., стр. 39-45.

⁽²³⁾ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 110-117.

⁽²⁴⁾ ОВ С 21 от 21.1.2011 г., стр. 56-61.

- **TEN/388:** „Зелена книга – ТЕМ-Т: преглед на политиката“ ⁽²⁵⁾, параграф 2.6: от 1996 г. в различни инфраструктурни транспортни проекти от общ интерес са инвестирани 400 млрд. евро; според предварителните преценки са необходими още 500 млрд. евро инвестиции; параграф 3.4: Комитетът препоръчва финансовите средства да отразяват амбициите, а не обратното; параграф 3.16: Комитетът смята, че за да се използват по-ефикасно и по-ефективно финансовите средства на ЕС, отпускането им би трябвало да се проследява от координационна група.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ ОВ С 318 от 23.12.2009 г., стр. 101-105.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Държавни помощи за корабостроенето“ (допълнително становище)

(2011/C 318/10)

Докладчик: г-н KRZAKLEWSKI

Съдокладчик: г-н CALVET CHAMBON

На 9 декември 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, точка а) от Ред и условията за прилагане на Правилника за дейността си, да изготви становище относно

„Държавни помощи за корабостроенето“

(допълнително становище).

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 124 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет е убеден, че *Рамката за държавните помощи за корабостроенето* е инструмент, който следва да бъде запазен, но съществува необходимост от актуализиране на някои от неговите разпоредби и разширяване на техния обхват. През периода, в който беше прилагана, рамката допринесе за постигането на поставените политически и икономически цели. Главното основание за запазването на рамката е спецификата на сектора, представена във въвеждането към настоящия текст на рамката.

1.2 Комитетът желае да подчертае, че рамката не е краткосрочна мярка за борба с кризата, а в нея са отчетени специфичните за сектора обстоятелства, и че помощта, отпускана по линията на тази рамка, не бива да компенсира или да насърчава производството на неконкурентоспособни кораби или плавателни съдове с лоши технически характеристики.

1.3 ЕИСК счита, че неотдавнашното известие за настъпилия след двадесетгодишно обсъждане провал на спонсорираните от ОИСР преговори за многостранно споразумение за създаване на равнопоставени условия на конкуренция в корабостроителната индустрия на световния пазар, е още един аргумент, свидетелстващ за уникалната ситуация в корабостроителната индустрия, която изисква запазването и преразглеждането на рамката.

1.4 По-нататък в становището Комитетът разглежда подробно редица основни въпроси и проблеми, които Комисията представи на заинтересованите страни в рамките на процеса на консултация. ЕИСК предлага и обосновава известен брой изменения, които според него следва да се внесат в преразглеждания вариант на рамката.

1.5 Комитетът счита, че във вида, в който е предвидена в рамката, помощта за научноизследователска, развойна и

иновационна дейност (НИРИД) е от основно значение, тъй като улеснява корабостроителите да приемат **специфичните рискове**, свързани с иновациите.

1.5.1 Комитетът смята, че наличието на **помощ за иновации** има положително въздействие върху оценката на рисковете, свързани с всеки иновационен елемент при разработването на нови продукти и процеси. Това позволява на предприятията да предприемат допълнителни стъпки за намирането на нови решения, като увеличава шансовете за успех на пазара на иновационните продукти и вследствие на това стимулира допълнителни дейности в областта на НИРИД.

1.6 По отношение на въпроса на Комисията дали не би било целесъобразно помощта за иновации да се предоставя само за иновациите, свързани с „по-екологосъобразни“ кораби, Комитетът възприема позицията на социалните партньори и смята, че това би понижило съществено ефективността на инструмента. По-специално би се загубило изключително положителното му въздействие върху иновациите, свързани с процесите и върху други, свързани с продуктите иновации в области като безопасността или производителността.

1.7 Комитетът отбелязва, че инструментите за подпомагане, насочени към улесняване на навлизането на пазара на „екологосъобразни технологии“ са важни и **следва да се включат в рамката**. Преразглежданата рамка следва да включва набор от подходящи практически разпоредби, свързани с този въпрос, както и изисквания за хоризонтални мерки за опазване на околната среда. Според ЕИСК подобни разпоредби няма да служат за създаване на допълнителен инструмент за държавни помощи, а ще опростят прилагането на рамката и ще направят възможно постигането на основни цели на ЕС.

1.8 По отношение на основния въпрос, поставен от Комисията – дали помощта за НИРИД следва да се запази в рамката поради съществуването на хоризонтални правила за

НИРИД – Комитетът подчертава категорично, че **предвид специфичния характер на корабостроителния сектор помощта за НИРИД следва да се запази във вида, в който е предвидена в рамката, тъй като хоризонталните правила не предлагат подходящи решения за подкрепа на иновациите в корабостроителния сектор.**

1.9 Предвид факта, че в периода между въвеждането на рамката през 2004 г. и кризата от 2009-2010 г. не съществуваша стимул за **прилагане на помощта за закриване** и че през последните години положението се влоши толкова драстично, че поръчките за корабостроителниците на ЕС паднаха до най-ниските си равнища за повече от десетилетие, Комитетът счита, че този тип помощи следва да се запази. Правилата за подобни помощи следва да дават възможност на корабостроителниците да извършват частично реструктуриране, без да е необходимо да се преминава през пълния процес на реструктуриране в съответствие с Насоките за спасяване и реструктуриране.

1.10 Комитетът е убеден, че **регионалните помощи също са благоприятни за корабостроителния сектор. Регионалните помощи** по линия на рамката следва да осигуряват същата интензивност на помощта както действията по линия на Насоките за регионална помощ. ЕИСК счита, че ограничаването на обхвата на подобна помощ в рамката до съществуващите корабостроителници не е нито уместно, нито оправдано.

1.11 Прилагането на рестриктивните правила на ЕС спрямо увеличаването на корабостроителния капацитет доведе до резултати, противоположни на очакваните. Вместо да ограничи приноса в световното свръхпроизводство, то постави европейските корабостроителници в още по-неблагоприятно положение спрямо техните конкуренти на световния пазар. Поради това според Комитета вече няма основания за запазването на правилата, насочени към свеждане до минимум на подкрепата за увеличаване на капацитета.

1.12 Що се отнася до предвидените в рамката правила за **помощта за заетост**, ЕИСК призовава държавите-членки да прилагат тези мерки по-често, отколкото досега, по-специално с цел да подкрепят дейностите на корабостроителите в своите страни в областта на образованието и обучението.

1.13 Комитетът счита, че в рамката трябва да се запази **клаузата относно експортните кредити**. Експортните кредити, отпуснати в съответствие със секторното споразумение на ОИСР, не представляват държавни помощи и подкрепят предприятията, а следователно и регионите, в които те се намират. Клаузата е пряко свързана със запазването и увеличаването на заетостта в сектора и свързаните с него предприятия, както и с предимства за корабособствениците в ЕС (възможност за получаване на дългосрочни заеми или гарантиране на кредити за закупуване на кораби).

1.14 Комитетът подкрепя разширяването на гамата от продукти, включени в рамката, станало наложително поради развитието на корабостроителния сектор и неговите технологии след 2004 г. ЕИСК счита, че с оглед на тази цел трябва да се използва предложението за актуализиране, което CESA

(Общност на асоциациите на европейските корабостроителни и кораборемонтни заводи) представи в своето становище относно член 2 от рамката⁽¹⁾).

1.15 Комитетът призовава държавите-членки и администрацията на ЕС да посветят специално внимание на политиката за предоставяне на информация за възможностите и условията за използване на държавните помощи, отпуснати по линия на рамката.

2. Въведение

Контекст на становището

2.1 На 29 април 2010 г. ЕИСК прие становище по собствена инициатива относно „Европейският корабостроителен сектор – справяне с настоящата криза“.

2.2 Като част от своята работна програма за 2011 г. Европейската комисия планира да направи преглед на *Рамката за държавни помощи за корабостроенето*, който може да доведе до нейното преразглеждане или продължаване след 2011 г. Със заинтересованите страни, включително социалните партньори и държавите-членки, бяха проведени официални консултации, които приключиха на 6 декември 2010 г.

2.2.1 Допълнително становище на ЕИСК по този въпрос би било полезно и навременно предвид икономическите и социалните последици от тези правила и значителното им въздействие върху определени региони.

2.3 В Рамката за държавните помощи за корабостроенето са изложени правилата, които следва да се прилагат от Комисията при оценяването на държавните помощи за корабостроенето. Рамката влезе в сила на 1 януари 2004 г. за първоначален период от три години. Оттогава Комисията удължи нейния срок двукратно: през 2006 г. за още две години и през 2008 г. за още три години. По този начин към настоящия момент срокът ѝ изтича на 31 декември 2011 г.

2.4 Общият принцип на рамката е, че корабостроенето може да получава помощи по линията на хоризонталните инструменти за държавна помощ, освен в случаите, в които се прилагат специфичните разпоредби на рамката. Тези специфични разпоредби се отнасят до следните области: помощ за научноизследователска, развойна и иновационна дейност, помощ за закриване, помощ за заетост, експортни кредити, помощ за развитие и регионална помощ.

2.5 Предвид факта, че корабостроенето може да получава помощ и по линията на хоризонталните държавни (и европейски) инструменти, консултациите и становището на ЕИСК, публикувано от името на гражданското общество в ЕС, би трябвало преди всичко да спомогнат да се определи дали специфичните разпоредби на рамката трябва да продължат да се прилагат и дали следва да се изменят – и как да се направи това в случай че срокът им бъде удължен.

⁽¹⁾ Преглед на рамката за държавни помощи за корабостроенето – Отговор на CESA (Общност на асоциациите на европейските корабостроителни и кораборемонтни заводи) на документа за консултация – допълнение (2010 г.).

3. Преразгледано обобщение на информацията относно европейския корабостроителен сектор в световен план непосредствено преди вземането на решение относно рамката

3.1 Становището на ЕИСК от април 2010 г. съдържа подробно и многоаспектно представяне на европейския корабостроителен сектор. Информацията по-долу е от миналата година.

3.2 След първия етап на кризата е ясно, че корабостроителният сектор беше силно засегнат в целия свят. Настъпи безпрецедентен срив в търговията и всички държави, в които има корабостроителна индустрия, се сблъскаха със съществени трудности поради огромния спад в търсенето. В съчетание с все още нерешения въпрос, свързан с липсата на равнопоставени условия за корабостроенето и морската търговия, в настоящия момент дългосрочните перспективи на Европа в тази област са сериозно застрашени.

3.3 Понастоящем делът на азиатските страни в световното производство на кораби е над 80 % и те са получили 90 % от световните поръчки. Позициите на тези страни се подобряват за сметка на държавите-членки на ЕС, чийто дял в световното корабостроене понастоящем се е свил до 7-8 %.

3.3.1 През 2009 г. европейският дял от новите поръчки в световен мащаб се срина до 2,7 %, но през първите девет месеца на 2010 г. се покачи до 4,8 %. Въпреки това, ако отчетем обема на поръчките, при положение че през 2010 г. световният индекс леко се повиши, в ЕС той остана на равнище, близко до това от 2009 г. – най-ниското равнище през последното десетилетие.

3.3.2 През последните години общият обем на новите поръчки за кораби беше както следва: през 2007 г. – 85 млн. CGT, през 2008 г. – 43 млн. CGT, през 2009 г. – 16,5 млн. CGT. През първите девет месеца на 2010 г. обаче той се увеличи до 26,3 млн. CGT (прогнозите от края на 2010 г. са за 35 млн. CGT). През 2009 г. планираното производство на много плавателни съдове, за които вече имаше сключени договори, беше отменено, като това се дължеше отчасти и на изключително ниските такси за превоз и липсата на достъп до банкови заеми за финансиране на корабостроенето.

3.3.3 В сравнение с първото тримесечие на 2010 г. (когато достигна най-ниското си ниво за последните десет години) ценовият индекс, изчислен в евро, се повиши с около 17 %, въпреки че промените в обменните курсове оказаха отрицателно въздействие върху цените в някои национални валути. Въпреки че от 2000 г. насам индексът се е повишил с над 20 %, цените в евро се задържаха на същите равнища.

3.4 Ако се абстрахираме от кризата, нестабилното положение в корабостроителния сектор все още се дължи предимно на намесата и протекционизма на онези страни, в които корабостроенето е или се стреми да бъде ключов сектор от икономиката.

Някои корабостроителници, най-вече в Далечния изток, получаващи подкрепа от правителството, могат да предлагат своите продукти и услуги на цени, при които не са отчетени всички рискове и поради това те са по-ниски от цените на техните конкуренти, най-вече в Европа, които трябва да отчитат тези рискове при определянето на цените. Обменният курс също може да бъде инструмент за протекционизъм (тъй като е един от факторите, определящи конкурентоспособността) и до определена степен може да се управлява централно (например в Китай, както и в Южна Корея).

3.5 През декември 2010 г. ОИСП реши да не възобновява преговорите по споразумението за корабостроенето, целящо да осигури спазването на равнопоставени условия на конкуренция на световния пазар. Провалът на тези преговори след двадесетгодишно обсъждане означава, че световният корабостроителен пазар ще продължи да бъде арена на безогледна конкуренция. Това е крайно неблагоприятно развитие на нещата, което окуражи някои страни да прилагат дори още по-широко различни механизми за пазарна намеса. Това доведе до още по-неравнопоставени условия в световната корабостроителна индустрия. Това положение се дължи на неотстъпчивостта на някои държави извън ЕС, които имат корабостроителници: Китай и Южна Корея.

3.5.1 Това развитие се разглежда като реакция на световната криза и осигурява благоприятна почва за въвеждане на протекционистични мерки. Съществува по-голям риск на световния пазар да бъдат произведени кораби, чието съществуване не е икономически оправдано. Пускането на тези плавателни съдове ще задълбочи кризата на пазара за превоз на товари, т.е. твърде много кораби ще се конкурират за същите товари. Многогостранното отрицателно въздействие върху всички участници на пазара (свърхкапацитет за производство, натиск за понижаване на цените на корабостроителниците, неизползван тонаж, свиване на чартърните тарифи) вече беше предмет на оплакване от страна на европейските социални партньори от корабостроителния сектор.

3.6 От 2008 г. насам заетостта в сектора рязко е намаляла в целия ЕС. Бяха загубени 40 000 работни места и всички заинтересовани страни призовават за въвеждане на програма за непредвидени ситуации, за да се гарантира, че европейският корабостроителен сектор ще запази критичната си маса⁽²⁾. Тази тенденция се усложнява допълнително от отскоро действащата капиталова рамка за банков надзор „Базел III“, която ограничава условията на финансиране.

3.7 От началото на финансовата криза получаването на финансиране за корабостроенето в ЕС стана значително трудно, тъй като редица основни финансови институции намалиха или направо прекратиха своето финансово участие преди и след доставката на плавателните съдове. С оглед на тази ситуация инструментите за публична гаранция, включително експортните кредити, придобиха много по-голямо значение. Кризата в кредитирането на корабостроителния сектор все още продължава, въпреки първите сигнали за евентуално съживяване на пазара.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК – ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 35.

3.8 Въпреки че кораборемонтният сектор, който се счита за част от корабостроителния, също изпитва периодични трудности, той е в много по-добро положение от заводите, които се специализират в производство. Кораборемонтните заводи работят на пазар, различен от този на корабостроителния сектор (над половината ремонтирани плавателни съдове са от страни извън ЕС). Този подсектор не беше пощаден от световната криза от 2009-2010 г., тъй като корабособствениците намалиха значително разходите за ремонт на корабите, като често пъти ограничаваха тези ремонти до основните и периодичните ремонтни дейности, които се изискват от морското законодателство.

3.8.1 Предвид ожесточената конкуренция на световния пазар, кораборемонтните заводи в редица държави-членки на ЕС предприеха мерки за диверсифициране на своето производство, като се съсредоточиха върху модернизирани (ретрофит) на плавателни съдове или извършване на по-сложни операции като удължаване на корпуса или друго преоборудване, включително за добив на нефт и газ от морското дъно или производство на по-малки плавателни съдове.

3.8.2 Понастоящем кораборемонтните дейности се извършват най-вече в заводи, разположени в съседните на ЕС страни. ЕИСК настойчиво призовава държавите-членки и администрацията на ЕС да изготвят стратегия за насърчване на развитието и изграждането на заводи от този тип в крайбрежните региони на ЕС. В интерес на държавите-членки на ЕС е да поддържат „стратегически минимум“ от ремонтни съоръжения в ЕС, за да обслужват сектора на корабоплаването. Тези заводи биха могли да ремонтират кораби на конкурентни цени, да гарантират своевременното изпълнение на договорите и използването на екологосъобразни методи, като същевременно допринасят за индустриалното възраждане на определени крайбрежни региони.

4. Общи бележки

4.1 Общата цел на преразглеждането на рамката следва да бъде подобряване на условията, при които се конкурират европейските корабостроителници. Всички нейни разпоредби следва да бъдат изготвени в този дух.

4.2 Общата конкурентоспособност на европейския корабостроителен сектор е под огромен натиск в резултат на трудните условия на пазара, които се дължат по-специално на голямата подкрепа в страните конкуренти. Тъй като европейският сектор не може да се конкурира по отношение на цената на труда, той трябва да се стреми да получи предимство, като гарантира възможно най-високо качество по отношение на безопасността на корабите, ефективността и опазването на морската околна среда, както и посредством въвеждането на иновационни процеси, насочени към по-нататъшно повишаване на ефективността. Ясно е, че преразглежданата и преработена рамка ще може да предостави подходящи стимули в тази насока, които са от жизненоважно значение за постигането на целите.

4.3 От основно значение е в актуализираната рамка незабавно да се включи практическа система от стимули, улесняващи инвестициите в нови или модернизирани плавателни съдове с

по-добри екологични характеристики. Неприлагането на подобна система в краткосрочен план би могло да направи невъзможно постигането на бързи икономически печалби от намаляването на емисиите на азотни и серни окиси и парникови газове. В рамката следва да се предвиди, че този вид помощ и предоставените за целта средства се отпускат само на европейски корабостроителници.

4.4 Помощта, отпускана по линията на рамката, е важна както за отделните предприятия, така и за регионите. Това води до необходимост от започване на нови иновационни проекти, които да дадат възможност на корабостроителниците да отговорят на променящите се потребности на пазара по възможно най-бързия и ефективен начин. За да отговорят на критериите за получаване на помощи, проектите ще трябва да включват както научноизследователска, иновационна и развойна дейност, свързана с новите продукти, така и обучение и повишаване на квалификацията на служителите. Това следва да бъде отчетено в обновената рамка.

4.5 Комитетът счита, че преди подробното разглеждане на въпроса за експортните кредити следва да се подчертае, че достъпът до конкурентно финансиране често пъти е от решаващо значение при осигуряване на нови проекти за корабостроенето. През последните години участието на публичните власти, държавните банки и други държавни институции във финансирането преди (предварително финансиране) и след доставката на плавателните съдове се увеличи значително, най-вече в Азия. Може да се предположи, че в краткосрочен и средносрочен план корабостроенето, включително и в ЕС, ще се финансира с подкрепа под формата на публични заеми или гаранции с участието на националните и европейските финансови институции, например ЕИБ (там, където секторът изпитва трудности) ⁽³⁾.

4.6 След създаването на първата Рамка на ЕС за корабостроенето секторът претърпя многобройни структурни промени, които следва да се отчетат при изготвянето на новите разпоредби. Те са както следва:

— европейските корабостроителници постигнаха значителен напредък в посока специализация и този процес трябва да бъде продължен и подкрепен;

— делът на стандартните плавателни съдове в поръчките на европейската корабостроителна индустрия намаля съществено;

— световната конкуренция започва да се усеща и при по-малките плавателни съдове, включително плавателните съдове за вътрешно корабоплаване;

⁽³⁾ Становище на ЕИСК CSMI/069 – ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 35.

- докато през последните десет години средният размер на европейските корабостроителници се запази или леко намалия (вследствие на затварянето на корабостроителници в Полша, Хърватия, Дания и Испания), в настоящия момент Европа е изправена пред масовото разширяване на корабостроителниците в страните конкуренти, по-специално в Азия;
- значението на екологосъобразните продукти и производствени процеси нарасна значително; тази тенденция следва да се насърчава с необходимите мерки по отношение на емисиите, по-специално на серни и азотни окиси и парникови газове;
- ръстът на крайбрежното корабоплаване означава, че европейската корабостроителна индустрия трябва да намери начин да отговори на местното търсене.

4.7 Подходът на държавите-членки на ЕС при използването на предвидените в Рамката за корабостроенето инструменти за помощ е особено важен. Те следва цялостно и системно да предоставят информация за възможностите и условията за получаване на държавни помощи (не на субсидии), както е предвидено в рамката.

5. Специфични бележки

Помощ за НИРИД

5.1 Научноизследователската, развойна и иновационна дейност е от основно значение, за да могат предприятията да предлагат по-добри продукти и следователно да имат успех на пазара. Въпреки това дейностите в областта на НИРИД могат да се извършват само ако пазарът е готов да приеме **специфичните рискове**, свързани с иновациите

5.2 Както беше подчертано от европейските корабостроители, **рискът, свързан с производството на кораби прототипи, е значителен**. За разлика от повечето други сектори, договорите за продажба в корабостроенето съдържат определения на характеристики на продукти, които не са били тествани към момента на подписването. Дори и малки инциденти, свързани например с някой иновационен елемент, могат да наложат промени, които изискват значителни допълнителни средства и време и водят до сериозни нарушения на производствения процес.

5.2.1 В тази ситуация наличието на **помощ за иновации** има положително въздействие върху оценяването на риска, свързан с всеки иновационен елемент, при разработването на нови продукти и процеси. То позволява на предприятията да предприемат допълнителни стъпки за намиране на нови решения, като увеличава шансовете за успех на пазара на иновационните продукти и вследствие на това стимулира допълнителни дейности в областта на НИРИД.

5.3 Използването на помощите за иновации има ускоряващо въздействие, а това е важен фактор, водещ до по-висока ефективност и конкурентоспособност, което е от жизненоважно значение с оглед на запазването на технологичното лидерство в областта на сложните и иновационни видове кораби. Скоростта,

с която се осъществяват иновациите, е основен елемент на конкурентоспособността, по-специално предвид ограничените възможности за защита на интелектуалната собственост в морските технологии.

5.4 Европейските социални партньори от корабостроителния сектор са единодушни – въз основа на конкретни примери, за това че помощите за иновации определено са допринесли за повишаване на ефективността и конкурентоспособността на корабостроителниците в ЕС. Те улесниха въвеждането и разпространяването на нови производствени методи, технологии и продукти и стимулират НИРИД. Следователно те трябва да се разглеждат като целесъобразен инструмент на политиката на ЕС.

5.5 Предприемачите смятат, че проблемите, свързани с прилагането на правилата относно помощите за иновации, могат да се отстранят, без да се променя текстът на рамката, а по-скоро като се внесат промени в уведомяването за изготвена национална програма с цел промяна на прага за групово освобождаване за иновациите относно продукти, касаещи малките кораби, както и за иновациите, свързани с процесите.

5.6 По отношение на въпроса на Комисията дали не би било по-целесъобразно помощите за иновации да престанат да се прилагат за другите видове иновации и да продължат да се отпускат само за иновациите, свързани с по-екологосъобразните кораби, Комитетът възприема позицията на социалните партньори и смята, че това би понижило съществено ефективността на инструмента. По-специално ще се загуби изключително положителното му въздействие върху свързаните с процеси иновации, насочени към повишаване на конкурентоспособността на европейската промишленост. Освен това няма да може да се оказва подкрепа на редица иновации, свързани с продуктите, насочени например към повишаване на безопасността, сигурността, комфорта на екипажа и пътниците.

5.6.1 Инструментите за подкрепа, насочени към улесняване на навлизането на екологосъобразни технологии на пазара, са важни и заслужават да бъдат включени в рамката като **екологична помощ, която допълва помощта за иновации, но представлява отделен инструмент**.

5.7 В съответствие с рамката за държавни помощи за опазване на околната среда следва да се въведат стимули за допълнителни действия, които да не се ограничават само до покриването на регулаторните изисквания. Не се наблюдава обаче почти никакъв напредък относно прилагането на тази хоризонтална рамка в корабостроителния сектор. Поради това в рамката за корабостроенето, наред с изискванията на хоризонталните правила, следва да се включат целесъобразни практически разпоредби. За тази цел би било подходящо да се направи позоваване на разпоредбите за екологична помощ в рамките на разпоредбите за групово освобождаване, в съчетание със специфичните изисквания по отношение на корабите. Това, на практика, би допринесло за опростяването на правилата за държавни помощи на ЕС.

5.8 Хоризонталната рамка за НИРИД включва и разпоредби, свързани с иновационните дейности, включително „разработването на търговско използвани прототипи и пилотни проекти [...] ако прототипът е необходим за крайния търговски продукт и производството му е твърде скъпо, за да бъде използвано само за демонстрации и валидиране“⁽⁴⁾.

5.8.1 На практика съответните разпоредби предвиждат по-висок интензитет на помощите отколкото рамката и, в известен смисъл, покриването на повече видове допустими разходи. Но те предвиждат също така, че „в случаите на последващо търговско използване на демонстрационни или пилотни проекти, всички приходи от това използване трябва да се приспадат от приемливите разходи“⁽⁵⁾.

5.8.2 Въпреки че тази разпоредба е приложима в повечето производствени сектори, тъй като при серийното производство разходите за разработване се изплащат от големия брой продукти, тя е неприложима за прототипите на кораби.

5.9 Казано накратко, Комитетът отбелязва, **че поради спецификите на корабостроителния сектор хоризонталната рамка за НИРИД не предлага подходящо решение относно помощта за иновации за корабостроенето и затова най-доброто решение би било в преразглежданата рамка да се включат съответни разпоредби.**

Помощ за закриване

5.10 Във времето между въвеждането на рамката през 2004 г. и началото на кризата в корабостроенето имаше период на голямо търсене, което означава, че секторът нямаше стимул да обмисля затварянето на съоръжения. През последните две години ситуацията в областта на търсенето се промени по драматичен начин и поръчките на европейската индустрия достигнаха най-ниските си равнища за повече от десетилетие.

5.10.1 Поради това Комитетът счита, че предвид настоящата ситуация на пазара, запазването на този вид помощи е оправдано⁽⁶⁾.

5.11 Разпоредбите относно този тип помощи следва да дават на корабостроителните възможност за частично реструктуриране⁽⁷⁾, без да е необходимо да преминават през процес на пълно реструктуриране в съответствие с Насоките за спасяване и реструктуриране. При преразглеждането на насоките следва

⁽⁴⁾ Регламент на Комисията (ЕО) № 800/2008 от 6 август 2008 г. (ОВ L 214, 9.8.2008 г.).

⁽⁵⁾ Пак там.

⁽⁶⁾ Испания, наред с други страни, планира в близко бъдеще да се възползва от „помощи за закриване“ при реструктурирането на няколко корабостроителни.

⁽⁷⁾ Помощта за реструктуриране е дефинирана в съответните хоризонтални разпоредби, чиято реформа се планира за 2012 г. Очаква се в рамките на тази реформа да бъде предвидена помощ за частично реструктуриране.

да се възприеме този модел. Ако това беше направено, нямаше да има никаква необходимост от запазване на отделни разпоредби относно помощите за реструктуриране в Рамката за корабостроенето.

Регионална помощ

5.12 Ако правилата за отпускане на регионална помощ се запазят, обхватът и интензитетът на помощите трябва да се съобразят с тези, които са приложими съгласно Насоките за регионална помощ. Ограничаването на техния обхват до съществуващите съоръжения не е нито подходящо, нито оправдано. Европейската корабостроителна индустрия трябва да инвестира в по-ефективни производствени методи и съоръжения с цел укрепване на своята конкурентна позиция. Това може да породи необходимост от създаване на по-големи производствени единици, с цел използване на синергии, постигане на по-голяма ефективност и използване на икономии от мащаба. Действащите понастоящем правила затрудняват или правят невъзможно предоставянето на регионална помощ за подобни проекти.

5.13 Огромните инвестиции в Азия бяха основният двигател на успешното развитие на тези страни. Тези инвестиции често пъти бяха улеснявани от пряка или непряка държавна подкрепа. Рестриктивните европейски правила относно увеличаването на капацитета на корабостроенето бяха ориентирани в обратната посока; това постави европейската индустрия в още по-неблагоприятно положение в сравнение с това на нейните конкуренти. **Следователно вече не може да има основания за запазването на рестриктивните правила, насочени към свеждане до минимум на подкрепата за увеличаване на капацитета.**

5.14 Основните проблеми, свързани с тълкуването или прилагането на настоящите правила за регионална помощ, се отнасят до рестриктивния характер на определените от рамката правила за регионална помощ в сравнение с хоризонталните разпоредби. По-специално стриктното тълкуване на ограничението, според което помощите могат да се използват само за инвестиции в съществуващи съоръжения, стесни неоснователно обхвата на този инструмент и създаде значителни проблеми при неговото прилагане.

Помощ за заетост

5.15 ЕИСК е убеден, че помощта за заетост следва да бъде запазена в рамката.

5.15.1 Комитетът е на мнение, че държавите-членки би следвало по-често да използват предвидените в рамката мерки за помощ за заетост, с цел да подкрепят дейностите на корабостроителите в своите страни в областта на образованието и обучението в кризисни ситуации, предизвикани от пазарните цикли, световното свръхпроизводство или нелоялна конкуренция от страна на неевропейски корабостроители.

Помощ за експортни кредити и развитие

5.16 Експортните кредити, отпуснати от държавни кредитни агенции, са обичайна практика в различни индустриални сектори в цял свят. Секторните споразумения на равнище

ОИСР задават международно приетите стандарти. Всички държави-членки на ЕС изцяло са се задължили да спазват разпоредбите, които в рамките на разпоредбите на ЕС за държавните помощи се разглеждат и като напълно съвместими с единния пазар.

5.17 Инструментите за експортни кредити са важен елемент във финансирането на проекти в корабостроенето. В Европа те имат предназначението да покрият разходите и поради това не представляват субсидии. Наличието им при конкурентни условия допринася съществено за конкурентоспособността на европейската индустрия. Особено като се имат предвид мащабните пакети за финансиране, предоставяни от други корабостроителни

нации, най-вече Китай и Южна Корея, държавите-членки следва да бъдат насърчавани да осигуряват равностойни инструменти на своите корабостроителни предприятия.

5.18 Комитетът смята, че е важно – като се използват възможностите, предлагани от диалога в сектора – да се установи до каква степен е необходимо или полезно позоваването на разпоредбите на ОИСР в Рамката за корабостроенето. По мнението на социалните партньори в сектора на корабостроенето администрацията би трябвало да разгледа този въпрос в случай че непрекъснатата наличност на експортни кредити бъде изложена на риск.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Сътрудничество между организациите на гражданското общество и регионалните и местните власти в областта на интеграцията на имигрантите“ (допълнително становище)

(2011/C 318/11)

Докладчик: г-н **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, буква а) от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността си, да изготви допълнително становище относно:

„Сътрудничество между организациите на гражданското общество и регионалните и местните власти в областта на интеграцията на имигрантите“.

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

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 119 гласа „за“, 1 глас „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 През следващите години вътрешната мобилност на европейските граждани и имиграцията към Европа на лица от трети страни ще нарасне. Тези миграционни процеси ще засилят националното, етническото, религиозното и културното многообразие на Европейския съюз ⁽¹⁾. Увеличаването на мобилността и на имиграцията е предизвикателство на местно и регионално равнище.

Европейският икономически и социален комитет осъжда неотдавнашните действия, които ограничават свободното движение в рамките на Шенгенското пространство и изготви становище, с което да допринесе за работата на Европейския съвет на 24 юни ⁽²⁾.

1.2 Един от насочващите принципи в стратегията „Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ се отнася до интегрирането на имигрантите. ЕИСК би желал да посочи, че икономическият растеж и създаването на работни места, подобряването на обучението и на обществените услуги улесняват интеграцията.

1.3 Много е важно ЕС да разполага с добро общо законодателство, за да се канализира управлението на имиграцията посредством законни и прозрачни процедури. Общото законодателство трябва да се основава на зачитането на Хартата на основните права на Европейския съюз и на Европейската конвенция за правата на човека, за да гарантира на имигрантите същите права и задължения, равнопоставено третиране и недискриминация по отношение на работата и в обществото.

1.4 В контекста на икономическа и социална криза в цяла Европа нарастват нетолерантността, ксенофобията и расизмът, включително и в политическите програми на някои правителства. Институциите на ЕС трябва да се борят много активно срещу ксенофобията и дискриминацията спрямо имигрантите и „видимите малцинства“, като насърчават равните

възможности, сближаването и социалната мобилност. Медиите трябва да действат отговорно и с възпитаваща насоченост.

1.5 Местните и регионалните власти разполагат с политически, нормативни и бюджетни инструменти за развиване на политиките за интеграция. В много случаи националните политики са насочени към контрол на миграционните потоци, но са твърде отдалечени от местното и регионалното равнище, които са изправени пред предизвикателството на интеграцията. Развитите политики са от различно естество: проактивни, превантивни, корективни или реактивни. Местните власти вече надраснаха подхода, според който интеграцията е естествен процес, при който няма трудности и който не изисква активни и конкретно насочени политики.

1.6 ЕИСК счита, че интеграцията не е правен акт, а сложен социален процес, който се развива в дългосрочен план, има множество измерения и голям брой участници, по-специално на местно равнище. Социалният процес на интеграция се развива в структурите на обществото и в различни области на живота на хората: в семейството, квартала и града, на работното място, в училище, в центъра за обучение, в университета, в различните сдружения, в религиозните институции, в спортните клубове и др.

1.7 Социалният процес на интеграция трябва да бъде подкрепен с нормативна рамка, която да гарантира „постепенното приравняване на правата и задълженията на имигрантите към останалата част от населението, както и на достъпа им до блага, услуги и форми на гражданско участие в условия на равни възможности и третиране“ ⁽³⁾. Първият от общите основни принципи на политиката на Европейския съюз за интеграция ⁽⁴⁾ определя интеграцията като „двупосочен и динамичен процес на взаимно приспособяване между всички имигранти и гражданите на държавите-членки“ ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ ОВ С 125, 27.5.2002 г., стр.112.

⁽⁴⁾ Документ на Съвета. 14615/04. Общи основни принципи, приети от Съвета и представителите на държавите-членки на 19 ноември 2004 г.

⁽⁵⁾ COM(2005) 389 окончателен. „Обща програма за интеграция. Рамка за интегриране на гражданите на трети страни в Европейския съюз“.

⁽¹⁾ ОВ С 48, 15.02.2011 г., стр. 6.

⁽²⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 135.

1.8 **Политиките за интеграция и социално включване, възприемани от местните и регионалните администрации, трябва да се насочат в различни посоки** ⁽⁶⁾: към първоначалния прием, езиковото обучение, законите и обичаите, жилищното настаняване, здравеопазването, борбата срещу бедността, борбата срещу дискриминацията, политиките за заетост и обучение, равнопоставеността между половете, образованието на малолетните и непълнолетните, семейната политика, политиката за младежта, здравната помощ, борбата срещу бедността, предоставянето на социални услуги и улесняването на гражданското участие. Публичните администрации трябва да разполагат със служители, които да отразяват етническото и културното многообразие, а държавните служители трябва да преминават межкултурно обучение. На местно и регионално равнище трябва да се насърчават диалогът и межкултурното и междурелигиозното сътрудничество.

1.9 **Демократичното управление** се основава на принципа, че всички членове на политическата общност следва да могат да участват пряко и непряко в управленския процес на вземане на решения. Активното сътрудничество на гражданското общество и местните и регионалните власти при изготвянето, прилагането и оценката на политиките за интеграция е необходимо условие за техния успех.

1.10 Демократичното общество изисква всички, които са засегнати от колективни решения, да могат да влияят и да участват във вземането на тези решения. Мултикултурните европейски градове на 21 век трябва да усъвършенстват демокрацията чрез участието на граждани с ограничени права за политическо участие – гражданите на трети страни ⁽⁷⁾.

1.11 ЕИСК отправи искане ⁽⁸⁾ гражданите на трети страни, пребиваващи постоянно на територията на ЕС, да **могат да се ползват от гражданските права**. Освен това отправя искане за по-голяма гъвкавост на националните политики за натурализация.

1.12 ЕИСК би могъл да сътрудничи при претворяването на практика на заключенията от конференцията от Сарагоса посредством становище относно показателите за **активно гражданство**.

1.13 Деветият от общите основни принципи – „*Участието на имигрантите в демократичния процес и във формулирането на политиките и средствата за интеграция, в частност на местно равнище, насърчава интеграцията и*“ – е недостатъчно развит в държавите-членки. В третото издание на MIREX ⁽⁹⁾ (показатели за интеграция в 31 страни в Европа и Северна Америка) се прави констатацията, че по-голямата част от имигрантите имат малко възможности да участват в политиките, които ги засягат.

⁽⁶⁾ ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 19.

⁽⁷⁾ R. Gropas и R. Zapata-Barrero (2011 г.) „Active immigrants in multicultural contexts: democratic challenges in Europe“ („Активни имигранти в мултикултурен контекст: демократични предизвикателства в Европа“), в A. Triandafyllidou, T. Modood, и N. Meer „European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges“ („Европейският мултикултурализъм: културни, религиозни и етнически предизвикателства“), Edinburgh, Edinburgh University Press.

⁽⁸⁾ ОВ С 208, от 3.9.2003 г., стр. 76.

⁽⁹⁾ Migrant Integration Policy Index III (Показател за политиката на интеграция на мигрантите), 2011 г.

1.14 ЕИСК смята, че трябва да се осъществяват проактивни политики за интеграция в ЕС като двупосочен процес, насочен към приемащото общество и към имигрантите, с цел да се постигне общество, в което всички граждани, независимо от техния произход, да имат едни и същи права и задължения и да споделят ценностите на демократичните, отворени и плуралистични общества.

1.15 Гражданското общество в европейските градове е много активно и работи за подобряването на съвместното съществуване и интеграцията на гражданите. Тези организации представляват отличен социален капитал, способен да насърчи интегриращите общества във всяка област на действие. **ЕИСК предлага местните и регионалните власти да насърчават дейностите на гражданското общество, както и консултациите с него и неговото участие** посредством прозрачни публични процедури. Те следва да разполагат с достатъчно средства за тази цел. Системите за финансиране не трябва да ограничават независимостта на тези организации.

1.16 За да се улесни интеграцията, трябва да се подобри управлението посредством механизми за участие на гражданското общество и затова ЕИСК предлага **ролята на съществуващите органи за участие и консултации на местно и регионално равнище да бъде укрепена** и да се създадат нови форуми и платформи в градовете и регионите, в които те все още не съществуват, тъй като наличието на механизми на участие подобрява ефективността на публичните действия.

1.17 ЕИСК **предлага властите в градовете и регионите на Европа да създадат консултативни съвети, форуми и платформи**, за да може гражданското общество (организациите на имигранти и такива в подкрепа на имигрантите, организации за правата на човека, женските организации, социалните партньори - синдикати и организации на работодателите и други заинтересовани НПО) да участва и да бъде консултирано относно политиките за интеграция. На общинско равнище структурите за участие могат да се приспособят към местните специфики и да имат стабилни или по-гъвкави структури. Местните и регионалните власти трябва да положат усилия за премахване на пречките пред участието.

1.18 ЕИСК смята, че в **новата програма за интеграция** Европейската комисия трябва да изтъкне значението на местното и регионалното равнище, като насърчи сътрудничеството между политическите власти и организациите на гражданското общество. Именно на местно равнище се осъществява най-ефективната интеграция и се развива чувство за принадлежност. За да се породят това чувство на принадлежност, е безусловно необходимо да има социално и политическо участие.

1.19 В съобщението на Комисията трябва да се съдържа предложение за създаване на структури за консултация с имигрантите и гражданското общество на местно равнище, а **Европейският фонд за интеграция може да си сътрудничи с местните власти при финансирането** на тези дейности за участие, като гарантира независимостта на организациите.

1.20 ЕИСК счита, че преди следващата междинна оценка **фондът следва да увеличи бюджета си и да разполага с по-гъвкави системи за финансиране на местните и регионалните власти**. Освен това Комисията би трябвало да започне да управлява до 20 % от фонда, за да финансира мерки на ЕС, които се отличават с висока добавена стойност. Комитетът споделя загрижеността на редица имигрантски организации, породена от факта, че фондът финансира само проекти, представяни от големите организации, които могат да осигурят високи равнища на съфинансиране, но не и малки организации на местно равнище.

2. Контекст и общи бележки

2.1 Посредством различни становища ЕИСК допринесе за изграждането на общ подход на ЕС относно политиките за интеграция: Общата програма за интеграция, общите основни принципи, Европейския фонд за интеграция, провежданите конференции на министерско равнище, Мрежата на националните центрове за контакт, наръчниците по въпросите на интеграцията, годишните доклади, интернет сайта, както и създаването на Европейския форум за интеграция.

2.2 **Договорът от Лисабон** даде на Европейския съюз правно основание (член 79, параграф 4 от Договора за функционирането на ЕС) за разработване на мерки за **поощряване и подкрепа на действията на държавите-членки за интегриране на граждани на трети страни**.

2.3 През 2006 г. ЕИСК прие становище по собствена инициатива ⁽¹⁰⁾, за да допринесе за развитието на общностните политики за интеграция от местна и регионална гледна точка. В него ЕИСК изтъкна, че политиките за интеграция не са от изключителната компетентност на държавите-членки, а са и сред правомощията на местните и регионалните власти.

2.4 Необходимо е добро управление, за да може този социален процес да бъде подкрепен от подходящи политики от страна на публичните власти. Местните и регионалните власти, в рамките на своите правомощия в различните държави-членки, разполагат с политически, законодателни и финансови инструменти, които трябва да използват по подходящ начин в политиките за интеграция. За да се гарантира тяхната ефективност и да има цялостна последователност, програмите и дейностите трябва да се допълват, координират и оценяват по подходящ начин на трите равнища (национално, регионално и местно).

2.5 ЕИСК би желал да изтъкне, че на регионално и местно равнище организираното гражданско общество е заинтересовано и ангажирано с политиките на интеграция и борба срещу дискриминацията: организации на имигранти и такива в подкрепа на имигрантите, синдикати, НПО, работещи в областта на правата на човека и срещу расизма, религиозни общности, женски и

младежки организации, сдружения на съседи, образователни, културни и спортни организации и др.

2.6 ЕИСК вече е посочвал, че заетостта е съществен елемент от социалния процес на интеграция, *„тъй като работата при достойни условия е ключът към икономическото самозадоволяване на имигрантите и улеснява социалните отношения и взаимното опознаване между приемащото общество и имигрантите“* ⁽¹¹⁾.

2.7 Образованието и обучението са основни инструменти за интеграцията и равните възможности. Системите за повишаване на квалификацията в предприятията трябва да бъдат укрепени, за да се улесни признаването на професионалните квалификации на работниците имигранти. ЕС следва да създаде по-гъвкави системи за признаване на дипломите за висше образование и за професионална квалификация, придобити в страните на произход.

2.8 ЕИСК анализира ⁽¹¹⁾ по-големите трудности при социалната интеграция на имигранти без редовни документи и предложи случаите на имигранти с нередовен статут да могат да се уреждат индивидуално, като се отчита степента им на социална и професионална интеграция въз основа на ангажмента, поет от Съвета в рамките на Европейския пакт за имиграцията и убежището ⁽¹²⁾. Индивидуалните процедури за узаконяване следва да се извършват съгласно националното законодателство по хуманитарни или икономически причини, като се отчита по-уязвимото положение на жените.

2.9 Член 19 от преразгледаната Европейска социална харта ⁽¹³⁾, инструмент на Съвета на Европа, съдържа поредица от мерки, насочени към интеграцията на работниците имигранти и техните семейства, които според ЕИСК би трябвало да представляват основата за развитието на тези хора в градовете. Тя е ратифицирана от 30 от 47-те държави-членки на съвета на Европа. Хартата включва обширна уредба, отнасяща се до колективните жалби, които могат да подават синдикатите, работодателите и гражданските организации (ратифицирана само от 14 страни).

2.10 Освен това гражданите и представителните сдружения ще разполагат с повече възможности да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на действие на Съюза, в съответствие с член 11 от ДЕС. През 2010 г. в становище по собствена инициатива ЕИСК приветства тази разпоредба като исторически момент в развитието на една Европа на гражданите ⁽¹⁴⁾ посредством хоризонтален и вертикален диалог и европейската гражданска инициатива. Според ЕИСК е необходимо да се въведат критерии за представителност (количествени и качествени) за участието на сдруженията и той предложи в гражданската инициатива да могат да участват гражданите на трети страни, постоянно пребиваващи на територията на ЕС.

⁽¹¹⁾ ОВ С 354 от 28.12.2010 г., стр. 16.

⁽¹²⁾ Съвет на ЕС, 13440/08, 24 септември 2008 г.

⁽¹³⁾ Европейска социална харта, Торина, 18 октомври 1961 г., Съвет на Европа (Страсбург), преразгледана: Страсбург, 3 май 1996 г. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 59.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 128.

3. Европейски форум за интеграция

3.1 По искане на Европейската комисия през 2008 г. ЕИСК прие проучвателно становище⁽¹⁵⁾, което послужи като основа за създаването на форум, който провежда по две пленарни заседания годишно в седалището на ЕИСК. **Форумът вече е провел пет пленарни заседания.** Настоящото становище на ЕИСК е принос към петото пленарно заседание от май 2011 г., на което беше обсъдено значението на местното и регионалното равнище за интеграцията.

3.2 Във Форума участват институциите на ЕС, различни експерти и сто представители на организациите на гражданското общество (организации на имигранти, организации за защита на правата на човека, социални партньори и други заинтересовани НПО). Форумът предоставя консултации на институциите на ЕС, обменя информация и изготвя препоръки, с цел да се даде тласък на интеграцията в европейската политическа програма, като се отчитат добрите национални практики. Форумът се подпомага от Бюро, съставено от четирима членове (Комисията, ЕИСК и двама представители на организациите). За разлика от другите механизми на консултации на Комисията, Форумът изразява позицията на гражданското общество по постоянен, структуриран и проактивен начин.

3.3 Комитетът пое ангажимент за активно участие във Форума и реши да създаде **постоянна проучвателна група „Имиграция и интеграция“ (ИМ)** в рамките на специализирана секция SOC. Постоянната група изготвя становища, провежда изслушвания и съдейства за дейностите на Форума.

3.4 Стокхолмската програма⁽¹⁶⁾ също приканва Комисията да подкрепи усилията на държавите-членки за подобряване на консултациите с гражданското общество и неговото участие, предвид необходимостта от интеграция в различни политически области. Европейският форум за интеграция и европейският уебсайт за интеграцията следва да играят подповаща роля.

3.5 В различни държави-членки и в някои региони бяха създадени консултативни форуми и платформи, посредством които участват организациите на гражданското общество. Именно на местно равнище тези форми на консултиране и участие на гражданското общество и организациите на имигрантите действат на най-широка основа. Те имат най-различни характеристики, като се имат предвид различните обстоятелства и социални и политически култури в Европа.

3.6 Преди четвъртата сесия на Европейския форум, ЕИСК възложи на Групата за политика в областта на миграцията да

изготви доклад за оценка на състоянието на националните консултативни органи за интеграция⁽¹⁷⁾. Консултативни органи съществуват в единадесет държави (в Германия и Италия има само правна рамка, но още няма институция, в Ирландия тя се сформира наскоро). Петнадесет държави имат местни консултативни системи. В десет държави съществуват регионални консултативни съвети (например Германия и други федерални държави). В три държави (Австрия, Франция и Гърция) съществуват местни консултативни органи, но няма национални.

4. Министерската конференция в Сарагоса

4.1 ЕИСК допринесе за подготовката на последната министерска конференция за интеграцията в Сарагоса⁽¹⁸⁾ посредством две становища⁽¹⁹⁾. За първи път двама представители на Форума участваха в министерската конференция.

4.2 В заключенията на конференцията се подчертава необходимостта от създаване на **нова програма за интеграцията**. Европейската комисия завършва работата по изготвяне на нова програма за интеграция, за подготовката на която ЕИСК изготви информационен документ⁽²⁰⁾.

4.3 В Декларацията от Сарагоса се подчертава, че **гражданското общество има активна роля в процеса на интеграция** и се очертава необходимостта от подпомагане на пилотен проект с цел оценка на политиките за интеграция.

4.4 Държавите, регионите и местните органи на властта трябва да засилят местните инициативи за интеграция и методите за гражданско участие. Ще се насърчи създаването на мрежи и форми на диалог между местните и регионалните органи на властта и организираното гражданско общество.

4.5 Посочените в декларацията показатели са заетост, образование и социално включване, а също и **активно гражданство**, защото участието на имигрантите в демократичния процес като активни граждани спомага за тяхната интеграция и засилва чувството за принадлежност.

4.6 ЕИСК, който участва в конференцията, отбеляза, че освен количествените показатели ще е необходимо да се създадат и качествени показатели. **Освен това ЕИСК би могъл да сътрудничи при претворяването на практика на заключенията от конференцията от Сарагоса посредством становище относно показателите за активно гражданство.**

⁽¹⁵⁾ ОВ С 27 от 03.02.2009 г., стр. 114.

⁽¹⁶⁾ Стокхолмска програма „Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“ (ОВ С 115, 4.05.2010 г., стр.1). Параграф 6.1.5.

⁽¹⁷⁾ Consulting immigrants to improve national policies, Migration Policy Group. (Консултация на имигрантите за подобряване на националните политики, Група за политика в областта на миграцията).

⁽¹⁸⁾ Проведена на 15 и 16 април 2010 г.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 347 от 18.12.2010 г., стр. 19 и ОВ С 354 от 28.12.2010 г., стр. 16.

⁽²⁰⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 6.

5. Управлението в градовете

5.1 В преамбюла на **Европейската харта за местно самоуправление** ⁽²¹⁾ от 1985 г. се казва, че „правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, възприети от всички държави-членки на Съвета на Европа“. На местно равнище това право може да бъде упражнявано най-пряко.

5.2 В **Конвенция № 144 на Съвета на Европа за участието на чужденците в обществения живот на местно равнище от 1992 г.** ⁽²²⁾ се казва, че активното участие на чужденците е от полза за развитието и просперитета на местната общност. Конвенцията задължава да се гарантира на постоянно пребиваващите чужденци свобода на изразяване и на сдружаване, да се насърчават консултативни съвети за представителство на постоянно пребиваващите чужденци на местно равнище и в крайна сметка да се насърчава правото им на участие в изборите за местни органи на властта. Този документ обаче е подписан от много малко държави, членуващи в Съвета на Европа, затова Комитетът отправя искане към държавите-членки да го ратифицират.

5.3 В **Европейската харта за спазване на правата на човека в градовете** ⁽²³⁾, приета в Сен Дени през 2000 г. от над 70 европейски града, се твърди, че **градът е общественото и политическо пространство за демокрация на място**. Активното участие на гражданите определя града. Градовете, подписали Хартата, се задължават да признаят правото на участие в местния живот чрез свободни и демократични избори за местни представители, без да правят разлика между гражданите чужденци и местните граждани, и предлага правото на участие в изборите за местни органи на властта да бъде разширено и да обхване всички, които са пребивавали в града най-малко две години. Като вземат предвид ограниченията, произтичащи от националните законодателства, **отправят искане да се насърчи демократичната практика като гражданите и техните сдружения се включат в решенията, засягащи интересите на местната общност** (чрез обществени дебати, общински референдуми, публични събрания, обществени действия и др.).

5.4 През **2003 г.** членовете на мрежата **Eurocities**, съставена от 128 големи европейски града, приеха документ озаглавен „Принос към доброто управление в областта на интеграцията на имигрантите и приемането на търсещите убежище“ ⁽²⁴⁾. Изготвена от и за градовете, тази харта съдържа основните принципи за начина, по който следва да се подхожда към интеграцията. В нея се признава, че местните политики за интеграция

са по-ефикасни, когато разчитат на подкрепата на цялата общност.

5.5 **Комитетът на регионите (КР)** е изключително активен в областта на интеграцията посредством изготвяне на различни становища ⁽²⁵⁾, в които се подчертава, че местните и регионалните власти са в първите редици за изготвяне, прилагане, оценка и контрол на политиката за интеграция, затова следва да се считат за основни фактори за нейното развитие ⁽²⁶⁾. КР отбелязва също значението на активната роля на местните и регионалните власти в интеграцията на имигрантите и сътрудничи с Европейската комисия.

5.6 **ЕИСК** **прие** становище по собствена инициатива ⁽²⁷⁾, насочено към Конвента, който подготви провалилия се Договор за създаване на Конституция за Европа, призовавайки да се даде **европейско гражданство на гражданите на трети страни със статут на дългосрочно пребиваващи**. Комитетът предлага на Комисията и на Европейския парламент да приемат нови инициативи с цел постоянно пребиваващите имигранти да получат граждански права, по-конкретно на местно равнище.

5.7 Вторият Наръчник по въпросите на интеграцията за създателите на политики и практикуващите по места ⁽²⁸⁾ препоръчва да се инвестира в социалната мобилизация и организация, в структурирането на комуникацията и диалога и в укрепване на капацитета на мрежите за интеграция на място.

5.8 **SMART CITIES** ⁽²⁹⁾ (Интелигентни градове) се създаде през 2007 г. като инструмент за текуща оценка, в който участват 70 средно големи европейски града, които споделят стратегии за устойчиво развитие в областта на икономиката, лицата, управлението, мобилността, околната среда и качеството на живот. Използват се различни показатели. ЕИСК предлага да се вземат предвид предложенията в настоящото становище за показателите в областта на лицата и управлението.

5.9 **Intercultural Cities (ICC)** е съвместна програма на Съвета на Европа и Европейската комисия, създадена през 2008 г. – Европейската година на межкултурния диалог. Тя има за цел да подпомогне развитието на модел на межкултурна интеграция в градските общности, които се характеризират с голямо разнообразие. Интеркултурализмът се разглежда като средство за насърчаване на политики и практики, които укрепват взаимодействието, разбирането и уважението между различните култури и етнически групи.

⁽²¹⁾ Европейска харта за местно самоуправление, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа през юни 1985 г. и открита за подпис от държавите-членки на 15 октомври 1985 г., първият ден от 20-та сесия на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа.

⁽²²⁾ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Страсбург, 5.02.1992 г.

⁽²³⁾ Европейска харта за спазване на правата на човека в градовете, 18.5.2000 г.

⁽²⁴⁾ „Принос към доброто управление в областта на интеграцията на имигрантите и приемането на търсещите убежище“ от 28.11.2003 г.

⁽²⁵⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Обща имиграционна политика за Европа“ (2009/C 76/07).

⁽²⁶⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Укрепване на глобалния подход към миграцията: засилване на координирането, последователността и взаимодействието“ (2009/C 211/05).

⁽²⁷⁾ ОВ С 208 от 3.9.2003 г., стр. 76.

⁽²⁸⁾ Наръчник по въпросите на интеграцията за създателите на политики и практикуващите по места, второ издание, май 2007 г.

⁽²⁹⁾ <http://www.smart-cities.eu/>

5.10 В документа, озаглавен „Гражданство и участие в междукulturния град“⁽³⁰⁾, по програмата „Междукulturни градове“ се анализират методите и процедурите, които градовете могат да възприемат, за да подобрят междукulturния диалог и взаимодействието. В документа са препотвърдени принципите, залегнали в **Конвенцията на Съвета на Европа за участието на чужденците в местния обществен живот от 1992 г.**, и се внася креативен подход, като се препоръчват по-гъвкави форми на консултация в неформална среда; това е един допълнителен и ценен подход към стратегиите за дългосрочно управление, основаващи се на консултативни органи.

5.11 Понастоящем редица държави-членки гарантират (напълно или частично) избирателни права на чуждестранните граждани: Белгия, Дания, Естония, Финландия, Гърция, Ирландия, Нидерландия, Малта, Португалия, Словакия, Испания, Швеция и Обединеното кралство. При все това активно участващите чужденци са малко, затова ЕИСК счита, че е необходимо да се насърчават обществени дейности в сътрудничество с гражданското общество за поощряване на участието на чужденците.

5.12 Според МІРЕХ III в Европа гражданите на трети държави могат да участват като кандидати в общинските избори в тринадесет държави, да гласуват в общински избори в деветнадесет държави, в регионални избори в седем държави и в национални избори в две (Португалия и Обединеното кралство). Както вече беше отбелязано, консултативни органи съществуват на национално равнище в единадесет държави, а на местно – в петнадесет.

5.13 От данните на МІРЕХ III могат да бъдат изведени много важни заключения не само за страните, които се консултират с имигрантите, но и за развитието на реални интеграционни политики. **Страните, в които има силни консултативни структури, са тези, които гарантират политически свободи на всички хора**, подкрепят гражданското общество с имигрантски произход с достатъчно икономически средства, предоставят избирателни права на всички граждани и правят повече за насърчаване на пълноценното участие на всички граждани в консултациите относно заетостта, образованието, здравеопазването и жилищната политика. МІРЕХ отбелязва, че консултативните органи не заместват избирателните права.

5.14 Най-силните консултативни съвети в Европа са тези, които съществуват от най-дълго време (някои от 70-те и 80-те години) и се намират в държавите с най-стари традиции в областта на имиграцията. Обратно, най-слабите структури се намират в страните от Южна Европа, които от по-скоро се сблъскват с имиграционни проблеми. В централноевропейските страни, които отскоро приемат имигранти, тези системи са слабо развити.

5.15 Анализирайки тези платформи в светлината на критериите на Съвета на Европа⁽³¹⁾, следва да се заключи, че създаването и устойчивостта на тези структури не трябва да зависи от волята на властите и правителствата, а от конкретни правни разпоредби. Тези структури трябва да могат да приемат

инициативи и да получават отговори и обратна информация по въпросите, за които са били консултирани, а това, ако трябва да се съди от данните, събрани по време на Петия европейски форум за интеграция, не е обичайна практика. Това трябва да бъдат представителни структури с ясно участие на имигрантите в управлението, които да разполагат с достатъчно икономически средства⁽³²⁾. ЕИСК отбелязва, че е важно да се гарантира представителният характер на организациите и участието на жените.

5.16 Във връзка с изготвянето на становището, на 30 март 2011 г. във Валенсия се проведе изслушване, организирано съвместно от ЕИСК и регионалното правителство на автономна област Валенсия относно **„Сътрудничество между местните и регионалните власти и организациите на гражданското общество“**. По време на различните изказвания беше представен опитът в областта на консултациите и участието в Рим (Италия), регион Фландрия (Белгия), Страсбург (Франция), Дъблин (Ирландия), федерална провинция Хесен (Германия), Орхус (Дания) и Валенсия (Испания). В настоящото становище са включени голяма част от споделения опит и обсъжданията по време на срещата.

5.17 **ЕИСК смята, че местните и регионалните власти трябва да улесняват упражняването на правото на сдружаване на хората от имигрантски произход**, тъй като в националното законодателство на гражданите на трети страни се предоставя ограничен граждански статут (недостатъчно и неравноправно признаване на правото на участие в политическия живот чрез гласуване). Сдруженията насърчават организираното участие, укрепват мрежите за солидарност, подобряват условията на по-пълноценен живот и благосъстояние на гражданите, което е от полза за цялата общност.

5.18 **Местните и регионалните власти трябва да насърчават сдружаването, особено на имигрантите, и неговото укрепване чрез технически ресурси** (консултации в управлението на сдруженията в демократичен, икономически, финансов и комуникационен план; дейности в областта на обучението и управлението, по-специално на жените имигранти; аниматори на форуми и мрежи, обмен на добри практики и т.н.), **финансови ресурси** (субсидии, спазуменения или възлагане на услуги), **материални ресурси** (инфраструктура за организациите - помещения и основно оборудване, необходимо за развитие на дейността) и специално внимание на действията за електронно включване.

5.19 Местните и регионалните власти трябва да насърчават **включването на имигрантите в организациите на гражданското общество** като членове и като ръководители. Сдруженията на съседи, сдруженията на родители на ученици, женските сдружения, културните, спортните и развлекателните организации, религиозните общности, както и синдикалните и работодателските организации имат специално значение. Европейските синдикални организации имат дългогодишни традиции по отношение на членството и участието на работници от имигрантски произход, като сред членовете им се наблюдава голямо етническо и културно многообразие. Те имат важна роля в социалната медиация.

⁽³⁰⁾ http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/paperviarregio_en.pdf

⁽³¹⁾ Конвенция № 144 от 1992 г. на Съвета на Европа за участието на чужденците в местния обществен живот.

⁽³²⁾ Consulting immigrants to improve national policies (Консултация на имигрантите за подобряване на националните политики). Thomas Huddleston, Група по миграционната политика.

5.20 Следва също да се улесняват връзките между сдруженията на имигранти и останалата част от организираното гражданско общество, като се насърчава създаването на мрежи, основаващи се на общи за всички граждани социални цели (образование, заетост, жилищно настаняване, устройство и развитие на градовете). Европейската година на доброволчеството е възможност за признаване и подкрепа на организациите.

5.21 В ЕС консултациите се провеждат под различни форми: форуми, платформи или консултативни съвети, групи за диалог. В третото издание на Наръчника по въпросите на интеграцията за създателите на политики и практикуващите по места се посочва, че платформата за диалог е гражданско пространство, „в което може да се води открит и почтителен диалог между имигрантите, с други граждани или с публичната администрация“. Целта е участниците да придобият общо усещане и взаимно доверие.

5.22 ЕИСК счита, че **Европейският форум за интеграция трябва да работи в мрежа с форумите и консултативните съвети, които съществуват в ЕС**. На равнище държави-членки местните и регионалните форуми трябва също да изградят мрежи (много показателен е случаят с Дания, където Съветът на етническите малцинства на национално равнище се състои от 14 членове, избрани от съществуващите 42 местни форума).

5.23 ЕИСК **желае** насърчаването на по-демократични градове в Европа, като се поощрява едно **общо гражданство**, обвързано с пребиваването в града („градско гражданство“ по думите на заместник-кмета на Ротердам), като се има предвид, че градът е най-важното място, в което се развива чувство за споделена принадлежност между различни хора. По-голяма част от имиг-

рантите се идентифицират по-скоро с града, в който живеят, отколкото с държавата. Градът е онова привилегировано място, където всички хора споделят проблемите, проектите и мечтите си.

6. Европейски фонд за интеграция

6.1 По време на Петия форум за интеграция беше обсъдено функционирането на Фонда в рамките на средносрочната оценка, извършена от Европейската комисия. Съгласно заключенията на Форума, ЕИСК отправя следните предложения:

6.1.1 Следва да се даде приоритет на **принципа на сътрудничество**, предвиден в член 10 на Решението относно Фонда. За целта държавите-членки следва да приобщат местните и регионалните власти и организациите, представляващи гражданското общество, към изготвянето, изпълнението и оценката (*ex post*) на многогодишната програма и използването на Фонда на национално равнище.

6.1.2 Действащите правила и процедури на Фонда са прекалено сложни и представляват административни пречки, които затрудняват финансирането, както на гражданското общество, така и на местните и регионалните власти⁽³³⁾. **ЕИСК препоръчва въпросните правила да бъдат преразгледани в сътрудничество с Европейския форум за интеграция** и в контекста на принципа за сътрудничество, по-специално що се отнася до критериите за достъп, съфинансиране, прозрачност и личностен фактор. ЕИСК счита, че за да се гарантира добавената стойност на Фонда е необходимо финансираните проекти да гарантират прилагането на практика на първия общ основен принцип - „интеграцията е двупосочен процес“.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³³⁾ Вж. S. Carrera и A. Faure Atger (2011 г.), Integration as a two-way process in the EU: Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration, Executive Summary, Centre for European Policy Studies, CEPS: Brussels. Справки с документа на:
http://www.ceps.eu/system/files/research_area/2011/02/CEPS EIF_study_summary.pdf

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

473-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 13 И 14 ЮЛИ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно посрещането на предизвикателствата, свързани със стоковите пазари и суровините“

COM(2011) 25 окончателен

(2011/C 318/12)

Докладчик: **г-н ZBORIL**Съдокладчик: **г-н GIBELLIERI**

На 2 февруари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно посрещането на предизвикателствата, свързани със стоковите пазари и суровините“

COM(2011) 25 окончателен.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства документа на Комисията COM(2011) 25 окончателен „Посрещане на предизвикателствата, свързани със стоковите пазари и суровините“ и Европейската инициатива за суровините (ИС) като сериозна стъпка за решаването на този изключително важен въпрос.

1.2 Въпреки че няма основания да считаме, че съществува каквато и да било опасност в дългосрочен план от изчерпване на световните запаси на която и да било жизненоважна суровина, съществува реална опасност от недостиг в краткосрочен план. Подобен недостиг може да бъде предизвикан от политически или икономически фактори, ако някои суровини, необходими за високотехнологичните производства в ЕС, се произвеждат само в няколко страни. Ресурсите, които биха могли да бъдат използвани за промяна на настоящото предлагане съществуват в достатъчни количества в няколко държави като

Австралия, Дания (Гренландия) и САЩ, но в днешно време е много по-евтино да се разчита на съществуващата верига за доставки. Някои от страните вече показваха, че биха използвали подобно влияние, за да наложат икономическите или политическите си интереси.

1.3 Затова ЕИСК призовава ЕК да наблюдава положението в международната търговия със суровини от изключителна важност (посочени в COM(2011) 25 окончателен и редовно актуализирани в този списък). ЕИСК препоръчва да се предвидят няколко вероятни сценария, включително и за най-лошия случай, за да се опишат заплахите и евентуалните решения. В допълнение подкрепяме необходимостта от продължаване на преговорите на международно равнище (СТО) за насърчаване на свободната търговия и на стоковите пазари. Сътрудничеството с други страни в подобно положение (САЩ, Япония, Южна Корея) следва да бъде засилено.

1.4 ЕИСК призовава за по-активна външна политика по отношение на сигурността на суровините за промишлеността на ЕС. За тази цел държавите-членки следва да определят и приемат основни насоки за дипломатическия подход по отношение на суровините. Двустранните търговски споразумения и дипломатията имат огромно значение за осигуряването на суровини от изключителна важност за установената в ЕС промишленост. Те представляват непосредствено и значително предизвикателство за новосъздадената дипломатическа служба на ЕС. Необходимо е не само да се поставя пряк акцент върху осигуряването на жизненоважни суровини, но и да се създава положителна среда за интересите на ЕС в целевите страни. Следва да се използва фактът, че ЕС е сред най-популярните и най-важните пазари в света.

1.5 Политиката по отношение на суровините трябва да бъде неразделна част от индустриалната политика на ЕС:

- за насърчаване на ресурсната ефективност на първичните енергийни източници и суровините в посока на отделяне на растежа от потреблението на ресурси;
- за наличие на последователна политика на добив на суровини в градски условия, имаща за цел възстановяване и предоставяне на ресурс от ценни суровини и насърчаване на нови умения и свързани с тях работни места;
- за засилване на научноизследователската и развойната дейност по отношение на възможностите за замяна на суровини от изключителна важност;
- за запазване и повишаване на заетостта в европейската добивна промишленост, осигурявайки непрекъснато образование и обучение на работната сила, съпътстващо прехода към по-устойчиви добивни дейности чрез социален диалог на всички равнища.

1.6 ЕИСК счита, че създаването на стратегически резерв от суровини от изключителна важност е едно от възможните решения и препоръчва да се извърши оценка на въздействието, за да се определи приложимостта на подобна възможност с оглед на най-лошия възможен случай. Подобна мярка би могла да има и отрицателни странични ефекти (напр. недостатъчна гъвкавост, въздействие върху цената на стоката и др.) и трябва да бъде проучена внимателно, като бъдат проведени консултации и решенията бъдат взети съвместно с представителите на европейската промишленост.

1.7 ЕИСК препоръчва да се даде начало на инициативи в подкрепа на научните изследвания, събирането на данни и наблюдението на настоящите или потенциални суровинни ресурси в държавите-членки, но също и в трети страни. Данните, получени в резултат от подобно проучване или събиране на данни, извършени с публична финансова подкрепа, следва да бъдат достъпни за всички участници на пазара в ЕС, органите на ЕС и националните органи.

1.8 Комитетът счита, че научните изследвания и иновациите са особено важен фактор в политиката в областта на суровините. За успешния напредък е необходимо участието на основните

производствени сектори (европейски технологични платформи, партньорска инициатива относно суровините в рамките на съобщението на ЕК относно „Съюз за иновации“). Политиката в областта на суровините трябва да бъде включена като приоритет в предстоящата Осма рамкова програма за научни изследвания и иновации в ЕС.

1.9 ЕИСК препоръчва да се подкрепят съществуващи или нови дейности за добив на суровини в държавите-членки, отговарящи на екологичните, социалните и здравните изисквания и изискванията по отношение на безопасността в законодателството на ЕС. Националното предлагане следва да бъде сред стълбовете на всички политики в областта на суровините.

1.10 ЕИСК подкрепя рециклирането на суровини и подчертава необходимостта от осигуряване на най-висок процент на рециклиране там, където това е икономически и техническо приложимо. ЕИСК препоръчва да се подкрепи добивът на суровини от стари отпадъци от рудодобив, които съдържат значително количество разнообразни метали.

1.11 Комитетът подкрепя приетите от Европейската комисия мерки за регулиране на финансовите стокови пазари с цел постигане на по-голяма прозрачност, по-качествена информация и подобряване на механизмите за надзор.

2. Въведение в документа на Комисията

2.1 Комисията публикува документа COM(2011) 25 окончателен „Посрещане на предизвикателствата, свързани със стоковите пазари и суровините“ на 2 февруари 2011 г. Документът е разширен вариант на първоначалното намерение да се обхванат предизвикателствата в областта на суровините. Сега в него са включени и стоковите пазари - както физическите, на които се търгуват материалите, така и финансовите, които са свързани с тях.

2.2 Стока е всеки продукт с ниска добавена стойност, което го прави много чувствителен на ценова конкуренция. Суровините, селскостопанските продукти и стоките от първа необходимост са стоки. През последните години на стоковите пазари се наблюдават все по-голяма нестабилност и безпрецедентни движения на цените.

2.3 Въпреки че все още продължава дебятът за относителната важност на многобройните фактори, влияещи на цените на стоките, ясно е, че движенията на цените на различните стокови пазари са по-тясно свързани помежду си и че стоковите пазари вече са по-тясно свързани с финансовите пазари.

2.4 Периодът от 2002 до 2008 г. беше белязан от голямо увеличение на търсенето на суровини, дължащо се на високия световен икономически растеж, по-специално в страните с нововъзникващи икономики като Китай, Индия и Бразилия, но също и в други, по-малки страни с нововъзникващи икономики в Азия, Америка и особено в Африка. Този ръст на търсенето ще се засили от продължаващата бърза индустриализация и урбанизация в тези страни.

2.5 Към нестабилността на цените се добавя и въвеждането от някои страни през последните години на ограничения на износа на някои суровини от изключителна важност като редкоземни метали (например празеодим и неодим и някои други химически елементи и минерали, считани за важни поради нарастващата им употреба в нови технологии). Тези ограничения, както и други пречки пред устойчивото предлагане на суровини, поставят реално предизвикателство пред европейската промишленост и потребители и следва да бъдат преодоляни.

2.6 В съобщението се описва развитието на световните стокови пазари, разясняват се промените на физическите пазари (енергетика, селско стопанство и сигурност на продоволствените доставки, суровини) и нарастващата взаимна зависимост между стоковите пазари и свързаните с тях финансови пазари. Политическите реакции на ЕС са очертани в същата логическа структура.

2.7 На равнище ЕС бе подета инициатива за увеличаване на надзора, целостта и прозрачността на търговията на енергийните пазари. Съществуват също редица инициативи за подобряване на функционирането на хранителната верига и прозрачността на пазарите на селскостопански стоки. Като част от протичащите реформи на регулаторната рамка на финансовите пазари Комисията предприе също мерки за повишаване на целостта и прозрачността на пазарите на стокови деривати.

2.8 Европейската инициатива за суровините (ИС) представлява особено важна част от документа. Тя се основава на три стълба:

- осигуряване на равнопоставеност в достъпа до ресурси в трети страни;
- насърчаване на устойчивото снабдяване със суровини от европейски източници;
- повишаване на ресурсната ефективност и насърчаване на рециклирането.

В нея се разглеждат резултатите към настоящия момент от определянето на суровините от изключителна важност и резултатите в областта на търговията, развитието, научните изследвания, ресурсната ефективност и рециклирането.

2.9 Въпреки че е постигнат значителен напредък в изпълнението на ИС, необходими са по-нататъшни подобрения. От съществено значение е наличието на интегриран подход, основан на трите стълба, като всеки от тях допринася за постигане на целта за осигуряване на равнопоставени и устойчиви доставки на суровини за ЕС.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК признава, че с инициативата на Комисията се прави опит за решаване на въпроса със суровините, а в съобщението се

обобщават резултатите от обширна аналитична дейност по тази тема. Оценяваме също така отразяването на резултатите на консултациите със заинтересованите страни и приноса на другите участващи органи на ЕС.

3.2 Европа трябва да заеме мястото си в един нов свят, в който нововъзникващите икономики – подобно на развитите страни – ще потребяват голяма част от съществуващите на земята суровини. Знаем, че това е невъзможно и Европа трябва да намали потреблението си на суровини. Първото проявление на тази реалност се изразява в това, че цените на суровините се определят от китайския пазар, който е най-големият потребител в света, а често едновременно с това и най-големият производител. Създаването на нови пазари на суровини (спот и фючърси) в Китай през идните години е следствие от това господство. Тези пазари все повече се превръщат в референтна точка за сектора.

3.3 Политиката в областта на суровините трябва да бъде неразделна част от индустриалната политика на ЕС:

- за насърчаване на ресурсната ефективност на първичните енергийни източници и суровините в посока на отделяне на растежа от потреблението на ресурси;
- за наличие на последователна политика на добив на суровини в градски условия, имаща за цел възстановяване и предоставяне на ресурс от ценни суровини и насърчаване на нови умения и свързани с тях работни места;
- за засилване на научноизследователската и развойната дейност по отношение на възможностите за замяна на суровини от изключителна важност (Япония вече започна подобна програма);
- за запазване и повишаване на заетостта в европейската добивна промишленост, осигурявайки непрекъснато образование и обучение на работната сила, съпътстващо прехода към по-устойчиви добивни дейности чрез социален диалог на всички равнища;
- политиката за снабдяване със суровини от развиващите се страни и особено от африканските страни следва да бъде съчетана с инвестиции в социални области и инфраструктура в тези страни (както прави Китай в Африка през последните години).

3.4 От друга страна, включването на стоковите пазари, а в известна степен и на финансовите, отслабва акцента на съобщението. Комитетът разбира необходимостта от по-широко описание на проблема. Въпросът е дали създадената рамка е пропорционална.

3.5 Очевидно е, че между стоковите пазари – както физически, така и на стокови деривати – съществуват големи сходства, но те са и твърде различни поради присъщата им специфика. Покупателната способност на един съюз (ЕС) следва да е много силен аргумент, докато конкретната търговска политика и преговорите за снабдяване се провеждат предимно на двустранно равнище.

3.6 Една обща стратегия на ЕС очевидно следва да бъде отразена в двустранните преговори, поради което идеята за дипломатически подход към суровините трябва да намери практическо изражение. ЕИСК предупреждава, че освен „неоспоримите факти“ важна роля ще играят и „меки“ въпроси като създаването на положителна емоционална среда. Европа трябва да определи ключови насоки за новия дипломатически подход към суровините, които следва да включват:

- осъществяване на инициативата на Тони Блър за прозрачност в добивната промишленост (2003 г.) за насърчаване на доброволното участие на всяка европейска страна;
- изискване всяко предприятие, котирано на европейска фондова борса, да публикува печалбата си по страни (подобно на въведеното от Хонг Конг през 2010 г.);
- приемане на закон, задължаващ добивната промишленост да публикува информация за това колко плаща на всяко правителство и държава (подобно на приетия от САЩ Закон Dodd-Frank от 2010 г.);
- спазване на насоките на ОИСР за големи мултинационални корпорации като стандартен кодекс на поведение и
- приемане на стандарта ISO 26 000 с цел подпомагане на напредъка към по-високо равнище на социална отговорност на предприятията на микроикономическо равнище.

3.7 Целенасочената стратегия за суровините следва да бъде ориентирана към постигането на обща цел – наличие на силна, конкурентна промишленост, работеща в Европа и постигаща не само висока въглеродна ефективност, но и използваща интелигентно ресурсите, и към задоволяване на изискванията на потребителите и гражданите на ЕС.

3.8 В световен мащаб нашият регион става все по-малък и затова достъпът ни до суровините, от които се нуждаем, не е толкова лесен, колкото в миналото, тъй като много други вече се нуждаят от същите суровини. Затова трябва да бъдем двойно поумни при използването на суровините, с които разполагаме, или да намерим други източници. Политиката в областта на суровините действително засяга бъдещето на нашето общество и дори националната сигурност, както е и в САЩ.

3.9 Самата причина за разработването на политика на ЕС в областта на суровините предполага, че не можем да разчитаме само на това, че суровините ще се увеличат. Трябва да използваме интелигентно суровините, а това означава да създаваме най-висока добавена стойност от всеки използван тон материали.

3.10 Съществуват и други аспекти на рамката на последователната политика в областта на суровините, които не са взети предвид, въпреки че въздействието им върху наличието на суровини може да бъде още по-голямо. Такъв аспект е например съгласуваността на тази политика с други политики на ЕС, които също следва да бъдат съгласувани помежду си, за да се предотвратят конфликти с наличието на суровини.

3.11 Политиката в областта на суровините и нейното прилагане както на равнище ЕС, така и в държавите-членки следва да бъдат изцяло съгласувани с индустриалната политика, с политиката в областта на иновациите, с ресурсната ефективност, с политиката в областта на околната среда, със селскостопанската политика и мерки, с енергийната политика и по-специално с политиката за възобновяема енергия, с търговията и с конкуренцията. Тази интегрирана перспектива ще помогне на предприятията в ЕС да използват по интелигентен и устойчив начин суровините, от които се нуждаят, допринасяйки за осъществяването на стратегията „Европа 2020“.

3.12 Създаването на политиката в областта на суровините въз основа на критичната нужда от някои суровини в краткосрочен план не е достатъчно. Средносрочните и дългосрочните въздействия на някои политики на ЕС трябва да бъдат подложени на сериозен анализ, а въздействията им върху суровините да бъдат оценени. Някои основни суровини, които могат да бъдат намерени без затруднения днес, могат да се окажат недостатъчни след относително кратък период от време. В съобщението не са включени важни суровини (напр. железни руди и коксови въглища), въпреки че наличността им в достатъчни количества и качество скоро би била поставена под въпрос. Нещо повече, нестабилността и непрекъснатото повишаване на техните цени представляват елемент на несигурност за веригите на стойността в основните европейски производствени сектори.

3.13 Така например, ако задължителните цели по отношение на енергията от възобновяеми източници останат непроменени, това ще застраши класическите и новосъздадените отрасли, основаващи се на биоматериали. Това дава повод за много по-сложен дебат за устойчивостта, замената и интелигентното използване на ресурсите. Нужна ни е политическа смелост за обсъждането на подобни въпроси и за постигане на консенсус по различаващи се политики. Ако е необходимо, ЕС следва да има смелостта да преразгледа решения, взети досега в рамките на цялостни оценки на въздействието, оценяващи внимателно всички последствия от амбициозните цели в областта на околната среда, особено когато решенията на ЕС не са придружени от съответни мерки от страна на други икономически съюзи.

4. Специфични бележки

4.1 Физически стокови пазари

4.1.1 Конкуренцията на пазарите на първични енергийни източници (по-специално газ и нефт) несъмнено ще се засили с нарастването на световното население (9 млрд. души през 2050 г.). Натискът върху пазара на въглища нараства непрекъснато. Затова, ако ЕС възнамерява да запази социалните стандарти и благоденствието в държавите-членки, трябва да бъдат мобилизирани всички местни основни енергийни източници, включително новооткритите залежи от шистов газ. Разбира се, подобна мобилизация на ресурси трябва да отговаря на екологичните стандарти на ЕС.

4.1.2 Електричеството е предпоставка за доброто развитие на човечеството. Небалансираното развитие на мощностите за производство на електроенергия и на преносните мрежи може да има катастрофални последици – социален и икономически срив на обществени структури. Една обща енергийна политика на ЕС следва да преодолее всички несъответствия и несигурността в инвестиционната среда, за да се предотврати евентуален дефицит на мощности за производство на електроенергия след 2020 г.

4.1.3 ЕИСК разбира, че сигурността на продоволствените доставки на нестабилни пазари е сериозен проблем; от друга страна, ОСП на ЕС и други приложими европейски и национални политики следва да бъдат ориентирани към тази сигурност като основен приоритет. ЕИСК призовава за защита на обработваемата земя за селскостопански цели; всички приложими политики следва да вземат това предвид и да бъдат изготвяни и съгласувани така, че да се избягва загуба на обработваема земя, по-специално в резултат от конкуриращи се политики или инициативи или вследствие от урбанизацията. В този смисъл следва да бъдат създадени справедливи правила и за международната търговия, отразяващи конкретните природни условия в специфични географски региони.

4.1.4 Необходимо е широко международно сътрудничество и по отношение на оценката и различаването на световните тенденции от случайните колебания на пазарите и реколтата. Опасните тенденции следва да бъдат предотвратявани.

4.1.5 За запазването и повишаването на селскостопанските добиви следва да се използват солидни научни познания, тъй като площта на обработваемата земя намалява, а ще бъде необходимо да се осигури храна за деветте милиарда души, на които се оценява, че ще наброява населението на земята към 2050 г.

4.2 Стокови пазари и свързани с тях финансови пазари

4.2.1 Въпреки поредицата от мерки, предприети от Европейската комисия през последните години за регулиране на финансовите пазари, инвестиционните потоци на пазара на стокови деривати продължават да се отклоняват чувствително от функцията за покритие на риска, за която бяха създадени, за да се насочват към краткосрочни спекулативни сделки, които водят до силно изкривяване на цените и до сериозни вреди за най-слабите участници на пазара, в частност потребителите и МСП.

4.2.2 Комитетът потвърждава заключението на Комисията, че е необходимо по-добро разбиране на взаимодействието между стоковите пазари и свързаните с тях финансови пазари. Подкрепяме също така препоръчания преход за по-голяма прозрачност и дори отчетност на онези участници на пазара, които нарушават приетите правила. Достъпът до финансиране на отделните участници на пазара, и по-специално на МСП, следва да бъде улеснен като основен приоритет за по-нататъшно развитие и иновации.

4.3 Европейската инициатива за суровини

4.3.1 Комитетът оценява тази инициатива като важен елемент от стратегията „Европа 2020“. Тя отразява също и идеята за ресурсна ефективност, въпреки че тези две политики следва да бъдат съгласувани за постигане на възможно най-високо равнище на съответствие и най-висока добавена стойност за гражданите на ЕС.

4.3.2 Понятието „изключителна важност“ в инициативата за суровините обаче засенчва нуждата от по-общ преглед и подробна оценка на спектъра на приложимите политики. Подобен цялостен подход следва да води до подходящо съответствие на политиката и до по-голяма синергия.

4.3.3 От друга страна, списъкът на материалите от изключителна важност дава добра насока за приоритетите, които следва да бъдат заложили на равнище ЕС от новосъздадената дипломатическа служба на ЕС като част от дипломатията на суровините.

4.3.4 Разбира се, списъкът ще трябва редовно да се проверява за съответствие с приетите критерии, за да се установи дали включените в него материали все още са от изключителна важност. Необходимостта от последователни данни, технически и пазарни познания за инициативата за суровините е неоспорима.

4.3.5 Подобен недостиг на суровини несъмнено изисква и редовни проверки на ресурсната ефективност. От друга страна, непрестанно нарастващите цени са най-мотивиращият фактор за постигане на ефективност – присъща черта на всяко устойчиво предприятие. Експлоатационните стандарти и екодизайнът могат да подпомогнат непрестанния стремеж към най-висока ресурсна ефективност.

4.3.6 Заплахата от все по-голям недостиг на суровини и повишаване на цените следва да бъде анализирана на макроикономическо равнище, за да бъде показано въздействието ѝ върху конкурентоспособността, а на практика - и върху запазването на работните места в застрашените сектори.

4.3.7 Търговската стратегия на ЕС в областта на суровините трябва да бъде достатъчно чувствителна и гъвкава. Тъй като реалната търговия се осъществява най-вече въз основа на двустранни отношения от отделните държави-членки, създаването на единна търговска политика на ЕС става още по-трудно. От СТО очевидно не може да се очаква много, въпреки че взаимно договорените правила следва да се спазват в процеса на изграждане на доверие.

4.3.8 От друга страна, недостигът на суровини дава тласък на процесите в научноизследователската и развойна дейност и иновациите – както в посока на все по-голяма ресурсна ефективност, така и в посока на подходяща замяна на някои суровини. Необходимо е да се спомене, че някои материали от изключително значение са жизненоважни за високите технологии, което ни поставя в омагьосан кръг.

4.3.9 Комисията следва да включи основните европейски производствени сектори, по-специално чрез техните европейски технологични платформи (ЕТП), в конкретна инициатива за партньорство по отношение на суровините в рамките на водещото съобщение на ЕК „Съюз за иновации“, като вземе предвид влошаването на стандартите за качество на някои суровини през последните години. Налице е необходимост от все повече квалифицирани работни места за реализиране на големия иновационен потенциал на производствените процеси.

4.3.10 Комитетът оценява инициативата на Комисията за разработване на насоки за постигане на съответствие между конкуриращи се дейности за добив на минерали и законодателството за опазване на околната среда „Натура 2000“. Това е изключително важно за тяхното справедливо, здравословно и устойчиво съжителство и за осигуряването на доставки на местни суровини, което следва да бъде един от стълбовете на всички политики в областта на суровините.

4.3.11 ЕИСК насочва вниманието и към становището си относно достъпа до вторични суровини ⁽¹⁾ и потвърждава направените в него заключения и препоръки. Тук следва да споменем препоръката за гъвкавост на инструментите, необходими за задържане във възможно най-голяма степен на вторичните суровини в ЕС.

4.3.12 Комитетът също така не разполага с информация относно въздействието на политиката в областта на суровините върху заетостта, и по-специално - за броя на застрашените работни места, в случай че целите на политиката не бъдат постигнати.

4.4 Необходим е сериозен дебат за най-лошите възможни случаи, напр. временен недостиг на някои жизненоважни суровини от изключително значение в краткосрочен план. Политиката за смекчаване на въздействието върху европейските предприятия би могла да включва също и решение за създаване на някакъв стратегически резерв от избраните материали. Подобни политики бяха разгледани от някои страни извън ЕС (САЩ, Корея и Япония); въпреки че биха могли да имат някои отрицателни въздействия върху стоковите пазари, те биха спомогнали за преодоляване на периода, през който съответните суровини не могат да бъдат намерени на пазара в достатъчни количества.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Достъп до вторични суровини (метален скрап, рециклирана хартия и др.)“, ОВ C 107 от 6.4.2011 г., стр. 1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020““

COM(2010) 553 окончателен

(2011/С 318/13)

Докладчик: г-н CEDRONE

На 20 октомври 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020““

COM(2010) 553 окончателен.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 114 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изразява съгласие, че ЕС се нуждае от интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020“, за да отговори на настоящите и бъдещите предизвикателства. Голяма част от ЕС има не само проблеми с бавния растеж, липсата на научно-изследователска и развойна дейност и иновации, но е изправена и пред други трудности като висока безработица, особено сред младите хора, социални проблеми, бедност и интеграция, младежи, които напускат училищата без необходимите знания, за да си намерят работа, демографски предизвикателства и бюджетни ограничения.

1.2 Политиката на сближаване възниква с намерението да се защити европейският модел на обществено устройство, при който елементите на свободна конкуренция и социална пазарна икономика са съпътствани от цели, свързани със солидарността и насърчаването на специфични приоритети за икономическо, социално и териториално развитие, в съответствие с член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

1.3 Комитетът изразява съгласие, че регионалната политика е ключов инструмент за осъществяване на стратегията „Европа 2020“, тъй като – както заяви европейският комисар Johannes Hahn ⁽¹⁾ – успехът при постигането на целите ѝ ще зависи до голяма степен от решенията, които ще бъдат взети на местно и регионално равнище.

1.4 ЕИСК счита, че една от най-важните цели на политиката за икономическо, социално и териториално сближаване – това е „правилният“ израз, който Комисията трябва да използва, когато говори за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020“ ⁽²⁾ – трябва да остане насърчаването на хармонично

развитие в целия Съюз, по-специално чрез намаляване на различията между равнищата на развитие на отделните региони, така че те да бъдат интегрирани напълно в ЕС.

1.5 ЕИСК оценява положително и приветства намерението на Комисията да насърчава „иновациите във всички региони, без да се пилеят ресурси, като същевременно гарантира взаимното допълване на подпомагането за иновации и НИРД на равнище ЕС, на национално и на регионално равнище“, но смята, че би било подходящо изследователската дейност да се финансира от всички останали фондове, а не само чрез средствата, предназначени за политиката на сближаване.

1.6 Съобщението на Комисията относно приноса на регионалната политика за интелигентен растеж би трябвало да се разглежда като допълнение към водещата инициатива „Съюз за иновации“ и като призив за ускоряване на инвестициите в иновации, вместо да се чака следващият финансов период, през който „Европа 2020“ без съмнение ще бъде основна тема за кохезионните фондове ⁽³⁾.

1.7 ЕИСК изразява загриженост поради факта, че политиката на сближаване е откъсната и отклонена от своите първоначални цели, които бяха потвърдени и в Договора от Лисабон, а именно финансиране за преодоляването на регионалните дисбаланси посредством секторните политики. Трябва да се гарантира, че при този подход се вземат предвид предизвикателствата, потребностите и потенциалът, т.е. изходните позиции, на всеки регион и всяка държава-членка и че не се вреди на сближаването, разбираемо не само от икономическа, социална и териториална гледна точка, а преди всичко от политическа и културна.

1.8 ЕИСК отдава първостепенно значение на предложената от Комисията политика за насърчаване на научните изследвания и иновациите, но при разглеждането на тези въпроси следва да се обръща голямо внимание на специфичните особености

⁽¹⁾ Изказване на комисаря през януари при представянето на съобщението „Приносът на регионалната политика за устойчив растеж в рамките на стратегията Европа 2020“ – този растеж трябва да се разглежда и като „интелигентен“.

⁽²⁾ COM(2010) 553 окончателен.

⁽³⁾ Пак там.

на съответните територии. Възможно е иновацията в даден производствен процес да е резултат от научноизследователска дейност, извършена на друга територия и от други лица, различни от тези, сред които е намерила приложение. Следователно трябва да се обърне внимание и на въпросите, свързани с трансфера и възпроизводимостта на иновационните процеси и с тяхното разпространение на териториално равнище. Все пак опитът да се създаде синергия между политиката на сближаване и другите политики на ЕС и да се подобри използването на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) е положително явление.

1.9 ЕИСК счита, че, както се посочва в съобщението, стремежът към постигане на целта за интелигентен растеж трябва да има своя собствена регионална структура, която да се опира на специфичните изисквания на секторите, на клъстерите, на метаклъстерите или на макрорегионите и да бъде свързана с вече съществуващите и/или подлежащи на укрепване научноизследователски институти и университети и с местните предприятия и мрежи за комуникация, които могат да улеснят нейното установяване и развитие на дадена територия, като благоприятстват регионалната специализация и управление.

1.10 Освен това ЕИСК счита, че политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“ трябва да бъдат предмет на специално свикан за целта Европейски съвет – не може политиката на сближаване да се превърща от стратегическа политика на ЕС в „бедна роднина“, нито пък да се смята, че тя сама по себе си ще бъде движеща сила на стратегията „Европа 2020“.

1.11 Лансирането на това предложение от страна на Комисията не трябва да бъде повод за безогледно разпределяне на фондовете, включващо и богатите региони, с обещанието за амбициозна цел, а по-скоро да се използва, за да се потърси обща конвергенция между регионите, така че да се утвърди с помощта на общи показатели европейската концепция за успешно сближаване!

1.12 По същия начин е абсолютно необходимо да се гарантира, че всички държави-членки могат да участват в различните програми на ЕС, и да се насърчава създаването на синергии между различните обществени програми посредством опростяване на процедурите и разрушаване на стените, издигнати между различните генерални дирекции, т.е. между Комисията като цяло, държавите-членки и регионите, със съзнанието, че администрациите са в служба на гражданите, на предприятията, на общностите, чийто живот трябва да се облекчава, а не да се затруднява.

1.13 ЕИСК счита, че Комисията с право предлага широк подход към иновацията, който не се свежда до технически или технологични въпроси. Въпреки това Комитетът би предпочел Комисията да обърне повече внимание на практическите възможности за използване на програмите за иновация от различните заинтересовани страни. Например МСП, от които само малък брой разполагат с научни изследователи, биха могли да се възползват от програмите за иновация. Много МСП са действително новаторски настроени, но не използват предлаганите им възможности за получаване на подкрепа от програмите на ЕС, въпреки че биха извлекли големи ползи от това. Следва да се подобри достъпът до рисков капитал, като в това отношение е необходимо да се засили програмата „Jeremie“, въпреки че използването на този инструмент не бива да става

задължително. Държавите-членки би трябвало да се оставят сами да решават дали да използват субсидии, заеми или комбинация от двете, както и да изберат тематичното приложно поле. Освен това в тази област е необходимо да се започне процес на опростяване.

1.14 В тази насока като инструмент, съпътстващ стратегията за иновации, биха могли да се използват новите форми на „ефективно партньорство“ – ПЛАТФОРМА НА КОНСЕНСУСА, в които да участват и да си сътрудничат всички заинтересовани страни, публични и частни, включително банките, и които да имат прости, ясни и ефективни правила, прилагани през целия период на изпълнение на проектите и определящи сроковете, отговорностите и евентуалните санкции.

1.15 Освен това ЕИСК счита, че трябва да се промени радикално настоящият подход на Комисията, която е загрижена повече за формалните аспекти на програмите отколкото за тяхното съдържание и по-специално за постигнатите резултати – приоритетна цел, към която трябва да се стремим.

1.15.1 По-скоро би било от полза въз основа на териториални анализи да се оказва успоредна и съгласувана подкрепа на двата противоположни полюса – преодоляването на изоставането и иновациите.

1.16 ЕИСК изразява съжаление поради факта, че съществуват значителни разлики не само между регионите в ЕС, но и в рамките на отделните държави-членки. Тези разлики личат също и в областта на НИРД и иновациите, като извеждат на преден план необходимостта от укрепване на политиката на икономическо, социално и териториално сближаване в периода до 2020 г.

1.17 Същевременно ЕИСК отбелязва, че държавите-членки на ЕС са изправени и пред нарастваща световна конкуренция от страна на новите индустриализирани страни, в които НИРД и иновациите се развиват много силно и които вече вземат преднина, по-специално в секторите, свързани с високите технологии.

1.18 Ето защо ЕИСК приветства факта, че със своята инициатива „Съюз за иновации“ в рамките на стратегията „Европа 2020“ и със своето съобщение относно интелигентния растеж Европейската комисия поставя акцент върху някои проблеми и привежда в действие регионалната политика, тъй като именно децентрализираните мерки насърчават до голяма степен обновяването. Този процес обаче не може да се извърши без предоставяне на помощи, които, също както политиките, трябва да бъдат еднакви в целия ЕС.

1.19 ЕИСК споделя схващането, според което трябва да се възползваме от съществуващите различия между регионите, а това изисква въвеждането на изцяло нови форми на сътрудничество с всички налични сили на национално, регионално и местно равнище.

1.20 ЕИСК смята, че по-силният акцент върху иновационните работни места съответства на политиката за интелигентен растеж и разработването на стратегии за интелигентна специализация⁽⁴⁾. Комитетът подчертава в становището си SC/034 „**Иновационни работни места: източници на производителност и качествена заетост**“, че иновационните работни места са в основата на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК препоръчва на Комисията да лансира пилотен проект относно иновационните работни места като част от водещата инициатива „Съюз за иновации“.

1.21 Комитетът изразява задоволство от факта, че Комисията е запланивала за следващата година по-широка научноизследователска програма в областта на обществен сектор и социалните иновации. ЕИСК е съгласен с въвеждането на индекс за иновациите в обществен сектор и едновременно с това да се предприемат пилотни проекти за европейски социални иновации в помощ на социалните новатори и да се представят предложения за социални иновации в рамките на програми по Европейския социален фонд. Комитетът смята също така, че трябва да бъдат включени и организациите на гражданското общество. Тези инициативи могат да се разглеждат като средство за интелигентен растеж.

1.22 ЕИСК подкрепя идеята за разработване на стратегии за интелигентна специализация, които регионалните и местните единици трябва да разработят сами въз основа на специфичните си изисквания и като вземат предвид степента си на развитие. Интелигентният растеж в някои региони все още се състои в развитието на основната инфраструктура като телекомуникации, енергетика или пречистване на водите.

1.23 Регионалната политика и по-специално регионалното финансиране от страна на ЕС са от съществено значение за постигане на интелигентен растеж и за насърчаване и подпомагане на националните и регионалните правителства при изготвянето на стратегии за интелигентна специализация, помагачи на регионите да определят своите най-силни активи.

1.24 Както отбелязва Комисията в съобщението си, съсредоточаването на ресурси върху ограничен брой дейности ще гарантира по-ефективно и по-ефикасно използване на фондовете и ще допринесе за увеличаване на частните инвестиции, при положение че приоритетните области на дейностите и инвестициите са определени от съответните местни власти съвместно с партньорите им – представители на икономиката и гражданското общество.

1.25 В заключение целите на стратегията „Европа 2020“ са в унисон с тези на политиката на сближаване. Чрез уникалната си структура на многостепенно управление политиката на сближаване е в състояние да осигури стимули и конкретна помощ, за да се гарантира ангажираността с целите на стратегията

⁽⁴⁾ Нови сведения от Дания показват, че болниците са повишили своята ефективност, което се изразява в увеличаване на броя на операциите, и едновременно с това служителите са по-доволни от своята работа, въпреки бюджетните съкращения и въпреки факта, че болниците имат по-малко служители. Методите на работа бяха променени, беше забранено в някои случаи лекарите да работят и на друго място, а на пациентите започнаха да се предоставят повече грижи. Данните показват, че пациентите също са по-доволни (заключението е: необходими са не само бюджетни съкращения, но и промяна в методите и организацията на работата).

„Европа 2020“ на ниво макрорегион, на междурегионално, регионално и местно равнище. В институционалната рамка за тяхното прилагане обаче липсват общите финансови и правни елементи, които чрез своето взаимодействие биха могли да се превърнат във фактори за повишаване на ефективността.

1.25.1 Поради това би било целесъобразно да се установи засилено сътрудничеството за постигане на горепосочените цели.

2. Предложения

2.1 Определения: съществуват много определения за иновации. В инициативата „Съюз за иновации“ те са представени като промяна, която ускорява и подобрява начина, по който замисляме, разработваме, произвеждаме и използваме нови продукти, индустриални процеси и услуги. Тези промени създават повече работни места, подобряват живота на хората и изграждат по-природосъобразни и по-добри общества. ЕИСК одобрява това определение, защото на първо място то обхваща редица области на политиката.

2.1.1 В същото време това определение предполага, че много генерални дирекции на Европейската комисия трябва да се включат в иновациите и в социалното, икономическото и териториалното сближаване и че всички фондове на ЕС трябва да допринесат за развитието на тази сфера.

2.2 **Обединяване на ресурсите:** ЕИСК е на мнение, че за да се постигне целта за регионална иновация като инструмент за „освобождаване на потенциала за растеж на ЕС“, трябва да се използват и други ресурси на Общността като например ОСП – поне по отношение на инвестициите в областта на иновациите и интелигентния растеж в селскостопанския сектор – и Европейският социален фонд. Освен това общностните финансови инструменти трябва да се координират и използват в синергия с националните и регионалните. Всички държави-членки трябва да могат да получават пълен достъп до възможностите, предлагани от финансовите инструменти на ЕС, и в тази област е необходимо да се предприеме процес на опростяване.

2.3 **Избор на приоритетите:** ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се уточнят типоологиите на иновациите, като се запазят регионалните иновации, и да се изберат програми, заинтересовани сектори (например устойчиво развитие, енергетика, околна среда, транспорт ...) и региони, които да се включат, като се отчитат предизвикателствата, пред които са изправени, потребностите и потенциалът им (т.е. изходните позиции), както и предприемаческата им насоченост, условията за научна дейност и способността им за модернизиране на оборудването или пренасочване на производството. Трябва да се насърчава свързването на макрорегионите и да се изостави политиката на „хиляди цветя“. Приоритетите следва да се избират в сътрудничество между публичните власти, частните организации и организираното гражданско общество на различните равнища.

2.4 **Знания, комуникация и информация:** разпространението и споделянето на положителния опит между заинтересованите сектори и територии е от основно значение, затова е необходимо в самите програми на Комисията да се предвиди подходяща стратегия за комуникация и информация.

2.5 Обучение: обучението е друг основен инструмент, който трябва да се използва за постигане на целите, които си поставя Комисията с настоящото съобщение. Много полезно би било, особено за младите хора, да се насърчава разпространението на иновационната култура. Освен това ЕИСК счита, че по този начин ще се насърчи използването на фондовете, ще се намалят неусвоените бюджетни кредити и ще се избегне пиленето на средства; с това се цели постигане на оптимално използване на фондовете като същевременно се подпомага управлюемостта на територията.

2.6 Консолидиране на партньорството: според ЕИСК би трябвало да се отдаде предпочитание на програмите и проектите, изготвени от самите сдружения на МСП или от вече съществуващите научноизследователски центрове съвместно с представители на работниците и заинтересованото гражданско общество и с участието на местните власти. Партньорството, практикувано като метод на всички равнища, представлява много важна добавена стойност, поради което би следвало да се дава приоритет на проектите, изготвени по тази процедура. Това би било и от голяма полза за **управлюемостта на територията**.

2.7 Оценяване на резултатите: то трябва да бъде задължително и Комисията трябва да го подкрепя без всякакви колебания. Това следва да се прави с общи параметри и системи за оценяване на резултатите както за иновациите, така и за научноизследователската дейност, приоритетна цел на Комисията и на ЕС. За регионите или областите, които не съответстват на тези параметри и системи или не използват фондовете, трябва да се предвидят алтернативни форми на намеса от страна на държавите и/или Комисията, която би трябвало да ръководи този процес.

2.8 Насърчаване на публично-частните партньорства, включително посредством смесена система за финансиране на особено важните или интересни програми както в областта на научните изследвания, така и в тази на иновациите.

2.9 Стимулиране на държавите-членки, за да могат заедно с Комисията и ЕС да предприемат по-решителни действия – те не бива да абдикират от своята роля по причини, които са многократно повтаряни; трябва да се дава приоритет на между-регионалните проекти, които се подчиняват на европейска логика и рамки, като същевременно Комисията трябва да се върне към своята ръководна роля, включително на етапа на изготвяне, изпълнение и по-специално оценка на резултатите.

2.10 Насърчаване на предоставянето на подкрепа и консултации: според ЕИСК, за да компенсират липсата на собствени изследователи и експерти, МСП и особено микропредприятията се нуждаят от лесен достъп до ефективни и подходящи услуги, свързани с предоставяне на подкрепа и консултации. Ето защо Комитетът призовава за политика в подкрепа на дейностите на посредническите организации, за да се подпомагат техните помощни и консултантски услуги, особено чрез договори за регионални цели и финансиране на работните места на консултантите в областта на иновациите в тези посреднически организации.

2.11 Внасяне на по-голяма яснота в комуникацията – според ЕИСК комуникацията трябва да се опрости и да стане по-ясна по отношение на поставените цели. Подходът би трябвало да се промени радикално, като се търсят предложения отдолу-нагоре с убеждението, че парите трябва да следват идеите, а не обратното.

2.12 Опростяване – опростяването на всички равнища е предварителна цел. Трябва непрестанно да се следва *стратегия за опростяване*, за да се намалят сроковете и разходите, като се създаде единен формуляр и се следва принципът на „обслужване на едно гише“. Освен това е необходимо да се ускорят плащанията и да се улесни предварителното финансиране на предприятията, по-специално на МСП. Накрая, следва да се хармонизират финансовите разпоредби и да се извършва един единствен одит, който да е валиден пред всички инстанции.

3. Преразглеждане на бюджета на ЕС, сближаване и интелигентен растеж

3.1 В своето съобщение относно преразглеждането на бюджета Комисията е посветила дълга глава на политиката на сближаване и много по-малко, например, на ОСП, която все още представлява 43 % от разходите на Общността. Частта, посветена на сближаването, е озаглавена „приобщаващ растеж“: обещаващо заглавие, което обаче трябва да се приложи на практика.

3.2 Заглавията говорят сами за себе си: а) Политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“; б) По-голяма концентрация и съгласуваност; в) Обща стратегическа рамка; г) Договор за партньорство за развитие и инвестиции; д) Подобряване на качеството на разходите. С изключение на последната важна цел, всички останали вече трябваше да бъдат осъществени.

3.3 ЕИСК оценява положително усилието и предложенията на Комисията за създаване на синергии между политиката на сближаване и останалите политики на ЕС и държавите-членки, включително някои приоритети, посочени в „Европа 2020“, но смята, че е необходимо да се използват всички ресурси, за да се осъществят целите на „интелигентния растеж“.

3.4 Преразглеждането на бюджета би трябвало да бъде повод за постигане на съответствие между политиката на сближаване, ОСП и стратегията „Европа 2020“, като се вземе предвид преразглежданият понастоящем пакт за стабилност, с цел повторно обсъждане и преразпределяне на бюджета на ЕС и на държавите от еврозоната (например образованието и научните изследвания не би трябвало да се разглеждат като текущ разход).

3.5 Помощта за МСП е приоритетен проблем за успеха на предложението. Това следва да се направи посредством опростяване и улесняване на финансирането, включително чрез застраховане срещу рисковете, свързани с отпускането на кредити – в съзвучие с принципите, потвърдени при преразглеждането на „Small Business Act“ (SBA) – или на пряко финансиране на иновациите, успоредно с провеждането на политика за подкрепа и наблюдение. Това може да се улесни също и посредством консолидиране и използване на сдруженията на МСП и на микропредприятията. Държавите-членки следва сами да решават, на съответното равнище, дали да използват субсидии, заеми или комбинация от двете.

4. Бележки

4.1 ЕИСК оценява като положителни дейностите, които Комисията би трябвало да изпълни, за да насърчи постигането на целите, по-специално по отношение на анализа и информацията за постигнатите резултати, предоставянето на рисков капитал и гаранции за МСП, които се занимават с иновации, предоставяйки на разположение финансиране, адаптирано към действителността на МСП и на микропредприятията.

4.2 Посочените в съобщението на Комисията пет области на интелигентна специализация изглеждат малко общи и спадат към твърде различни сектори и области, не са адаптирани към специфичните особености на регионалните територии, не разглеждат възможните синергии, произтичащи от политиките за стимулиране на иновациите, предвидени в други области на общностна намеса (конкуренция, селско стопанство, вътрешен пазар, околна среда и енергетика, образование и др.) или в други общностни програми. Например нито веднъж не се споменава социалната икономика. Също така не е предвидено участието на социалните партньори или на други заинтересовани страни от организираното гражданско общество в разработването и прилагането на политиките по отношение на интелигентното специализиране.

4.3 Не се споменава нито веднъж и изискването за координиране на общностната инициатива в областта на иновациите с политиките в областта на иновациите на държавите-членки, за които е очевидно, че разполагат с повече ресурси и вече са определили и пристъпили към изпълнение на програмите за научни изследвания и намеса в секторите, в които трябва да се насърчи научноизследователската и развойната дейност. По същия начин не се анализират в достатъчна степен мотивите, които са попречили или не са дали възможност за използване на фондовете, а това е **най-сериозният въпрос**. И това при положение че ЕК прави толкова много анализи!

4.4 Въпреки това Комисията се интересува в голяма степен от регионите, в които има най-добри условия, като посочва, например, че някои региони участват в конкуренцията на

световно равнище, докато други се борят, за да достигнат до това ниво. Това обаче не означава, че някои региони са напълно изостанали. За да може тази разлика да се преодолее, е необходимо регионалната политика да се организира така, че основната ѝ цел да бъде все повече насочена към развитието на слабите региони – точно по същия начин, както цялата политика на сближаване преследва тази цел.

4.5 Все пак ЕИСК изразява безпокойство поради факта, че пропастта, която разделя богатите от бедните региони в ЕС, се увеличава непрекъснато и че държавите-членки, които са икономически най-слаби, са и най-слабо развитите в областта на НИРД и иновациите. Комитетът обаче отбелязва, че, както показва новата рамка за оценка, именно НИРД предлага най-голям потенциал за растеж в по-слабо развитите страни и региони.

4.6 В тази насока е необходимо Европейската комисия да си сътрудничи с различните държави-членки с оглед разпространението на политиката в областта на НИРД и иновациите така, че богатите региони на държавите-членки да не монополизират всички ресурси, което би довело до още повече разлики в разпределянето на ресурсите на национално равнище.

4.7 Съобщението подготвя почвата, така че различните технически инструменти в подкрепа на изследванията да могат по-пълноценно да подпомагат иновациите. Става въпрос за нисколихвени заеми, кредитни гаранции и рисков капитал. Групата на ЕИБ е също една от институциите, които следва да получат допълнителни средства, предназначени за подпомагане, особено на МСП.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно бъдещето на ДДС — за по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“

COM (2010) 695 окончателен

(2011/C 318/14)

Докладчик: **г-жа MADER**

На 1 декември 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга относно бъдещето на ДДС — за по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“

COM(2010) 695 окончателен.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 161 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът безрезервно одобрява инициативата на Комисията да се обмисли възможността за цялостно преразглеждане на системата на ДДС — данък, чийто режим, определен като „временен“ при въвеждането му през 1967 г., е предмет на множество критики. Зелената книга е само началото на една процедура, която се очертава да бъде продължителна, трудна и сложна; ако успее, това ще бъде доказателство за волята на държавите-членки да стигнат до определянето на една „по-опростена, по-солидна и по-ефективна система“.

1.2 С течение на времето съществуващата понастоящем система претърпя редица промени: Комисията беше инициатор на предложения за подобрения, насочени към по-висока ефективност и съответствие на системата с принципите на единния пазар. Държавите-членки приеха редица мерки относно организацията, сътрудничеството между администрациите и автоматизацията, както и други мерки от чисто административен и организационен характер. Досега обаче Съветът се противопоставяше на предложенията за реформа на цялата система.

1.3 Комитетът е съгласен с декларацията на Комисията, че в една цялостна система на ДДС следва да се намалят общите оперативни разходи за потребителите, административната тежест върху администрациите и опитите за измама, заплашващи публичните финанси. Към това следва да се добави отчитането на нуждите на предприятията, които в крайна сметка трябва да управляват събирането на данъка и, както и потребителите, да понасят тежестта на неефективността на данъчната система. Както вече беше заявено от Комитета, следва да се обърне внимание и на системата на ДДС при финансовите услуги ⁽¹⁾ и, ако един нов данък за финансовия сектор се основава на

паричните потоци или на подобни фактори, то Комисията несъмнено следва да разгледа предимствата на създаването му в рамката на ДДС ⁽²⁾.

1.4 Особено деликатен е проблемът с обработката на трансграничните транзакции. От рационална гледна точка данъкът трябва да бъде събиран в държавата-членка на произход при същия ред и условия, които се прилагат за вътрешната търговия. Трудностите, свързани с уреждането на сметките между държави-членки, принудиха Съвета да избере най-лесното решение — облагане в приемащата държава-членка, само че с изключения, отнасящи се най-вече до услугите. В момента Комисията предлага алтернативни решения, но е наясно, че трудно би могло да се намери идеално решение.

1.4.1 Комитетът счита, че във всички случаи трябва да се избягват радикални промени, като се възприеме политика на малките стъпки, но решение въз основа на общото данъчно облагане в приемащата държава-членка, при запазване на принципите на настоящата система, вероятно ще е най-доброто. Същевременно ще трябва да се възприеме повсеместно механизъм на обратно начисляване, отначало по избор, а след това повсеместно и задължително. Във връзка с това с цел административно опростяване във всеки случай следва да се създаде обслужване „на едно гише“ за предприятията.

1.5 В Зелената книга се предлага да се събират полезни мнения и предложения от всички заинтересовани страни и накрая да се формулират предложенията на Комисията. За целта в документа се задават 33 въпроса, на които Комисията отговаря, но не е възможно да бъдат обобщени. За повече подробности вж. раздел 5 от настоящия документ.

⁽¹⁾ Вж. становище на ЕИСК ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 124 относно Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на третирането на застрахователните и финансовите услуги (COM(2007) 747 окончателен - 2007/0267 CNS).

⁽²⁾ Вж. становище на ЕИСК ОВ С 248, 25.08.2008 г., стр. 64 относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Данъчно облагане на финансовия сектор (COM(2010) 549 окончателен).

2. Въведение

2.1 От много години насам подобряването на системата на ДДС е част от приоритетите на данъчната политика на Комисията. Този данък, приет през 1967 г. от ЕС като обща система на данъчно облагане за всички държави-членки, представлява значителна част (над 20 %) от техните приходи. Освен това част от събрания ДДС допринася за бюджета на ЕС, поради което е ясно между другото, че Комисията е пряко заинтересована да защитава своите интереси, като гарантира колкото се може по-ефективно прилагане на този данък.

2.2 Колкото и да е важна за приходите на държавите-членки, системата на ДДС съвсем не е задоволителна и е предмет на множество критики от страна на държавите-членки и другите заинтересовани страни, по-специално предприятията и потребителите. Комисията отдавна се опитва да ги отчете и да внесе предложения за подобрене, насочени към по-висока ефективност и съответствие на системата с правилата и принципите на единния пазар, но в интерес на истината тези усилия често срещаша по-явния или по-завоалиран отпор на държавите-членки.

2.3 Трябва да се каже открито и без резерви, че в данъчната сфера желанието за сближаване в ЕС е ограничено поради загрижеността и дори необходимостта всяка държава-членка да защитава собствените си средства за финансиране. Когато прецени, че някои правила биха могли да навредят на интересите ѝ или да доведат до утежняване на разходите или административните процедури, тя изразява несъгласие по по-явен или по-завоалиран начин, който често пъти не е и особено прозрачен.

2.4 Всичко това, разбира се, е в ущърб на общата европейска политика, но обяснява провала на похвалните усилия на Комисията през годините. Въпреки това бяха постигнати значителни успехи в областта на рационализацията и компютризацията на процедурите, намаляването на разходите за администрациите и данъкоплатците при административното и съдебното сътрудничество.

2.5 Макар и да съзнава проблемите и пречките, Комисията се връща към целта, която винаги е преследвала – да се реформира цялата система, за да съответства на принципите на единния пазар, като се вземат предвид инстанциите на всички заинтересовани страни. Съгласно правилата в Зелената книга се задават редица въпроси относно различни аспекти на системата на ДДС; отговорите, които ще бъдат дадени, ще залегнат в основата на предложенията за нова, „по-опростена, по-стабилна и по-ефективна“ система. Чрез настоящото становище ЕИСК представя приноса на социално-икономическите среди, които представлява.

3. Общи бележки

3.1 Комисията напълно основателно отбелязва, че кризата се е отразила на публичните финанси, по-специално чрез промяна на относителната тежест на преките данъци спрямо непреките: делът на ДДС върху общите приходи, досега около 22 %, бележи тенденция за увеличаване. Това е резултат от политика, насочена обикновено към подобряване на конкурентоспособността чрез намаляване на данъчното облагане на труда и предприятията.

ЕИСК отбелязва, че макар това да е положителен сигнал, **не би трябвало да доведе до увеличаване на ставките на ДДС в Рамковата директива**, което би довело, освен всичко друго, до допълнителна непоносима тежест за работниците и потребителите.

3.2 Подобряването на механизма „ще се осъществи посредством създаването на **обща система на ДДС**“, която, според Комисията, ще намали оперативните разходи за потребителите, административната тежест върху администрациите и **опитите за измама**. По тази последна точка Комитетът споделя загрижеността на Комисията. В становищата си той многократно е обръщал внимание на факта, че ДДС е данъкът в ЕС, който се укрива най-много, и че данъчните измами са важен източник за финансиране на организираната престъпност и тероризма. Взаимосвързаните явления, като данъчни измами, престъпления и свързаното с тях изпиране на пари, представляват **сериозна заплаха за обществото в световен мащаб**. Комитетът настоява новите правила да бъдат разгледани, като винаги се преценява тяхната **„непробиваемост“ от страна на измамниците**.

3.3 В Зелената книга не са подминати аспектите на стопанската дейност: управлението и администрирането на ДДС (Комисията добавя и споровете, свързани с ДДС) представляват основна част от административните разходи на предприятията до такава степен, че голяма част от МСП не се решават да се впуснат в международната търговия. Комитетът отново подчертава необходимостта **управлението на ДДС да стане по-гъвкаво, по-просто и по-евтино**, защото именно крайните потребители носят последствията.

3.4 Друга важна тема е възможността за **въвеждане на единна ставка**, считана за „идеален данък върху потреблението“. Комитетът изразява съгласие с Комисията, че е почти невъзможно да се постигне тази цел и силно **подкрепя** ЕК в опитите ѝ **да намали или премахне освобождаванията, изключенията, случаите на прилагане на намаления или преференциални ставки, които са твърде много на брой**: все улеснения, които намаляват приходите с 45 % в сравнение с тези, които биха били събирани на теория, ако се прилага нормалната ставка. Ще бъде необходимо да се намери разумен баланс между бюджетните нужди и социалните и икономическите причини за създаване на такива улеснения, особено в областта на местните услуги и на тези, за които се изисква значително количество работна ръка.

3.5 Както ЕИСК подчерта в своето становище относно „Данъчно облагане на финансовия сектор“ (ECO/284 – CESE 991/2011), подходът към ДДС във финансовия сектор трябва да се преразгледа.

4. Облагане с ДДС на трансгранични трансакции в рамките на единния пазар

4.1 При приемането ѝ през 1967 г. системата на ДДС в държавите-членки, основана върху данъчното облагане в приемащата страна, беше определена като „временна“. Окончателната система предвижда данъчно облагане в държавата на

произход. 44 години по-късно „временният“ режим продължава да е в сила. От рационална гледна точка **данъкът следва да бъде събиран в държавата-членка на произход**, при същия ред и условия, които се прилагат за вътрешната търговия, освен при уравниване на остатъка, дължим на приемащата държава-членка. Проблемите, които съществуват още от самото начало и които отчасти съществуват и днес, принудиха Съвета да избере **най-лесното решение – облагане в приемащата държава-членка**. Този подход все още е в сила, макар и със значителни изключения, особено при трансграничните телематични услуги.

4.2 В миналото Комисията на два пъти се опита да получи съгласието на Съвета за единен режим на ДДС, основан на принципа на облагането в държавата на произход, но тези опити се провалиха поради сериозни проблеми с прилагането. През 2007 г. Комисията проучи идеята за система на **данъчно облагане в държавата на произход въз основа на 15 %**, при която на приемащата държава-членка се предоставя правото да събира или да възстановява, според случая, недостигащото или надплатеното в сравнение с нейната собствена данъчна ставка. Съветът не даде ход на това предложение.

4.3 Комитетът признава сложността на проблема и факта, че предвид различните равнища на данъчно облагане и различията между административните процедури, които все още съществуват въпреки положените от Комисията усилия за хармонизиране, **не е лесно да се намери идеално решение**. Въпреки това **не може да се пренебрегне напредъкът**, осъществен или в процес на осъществяване в областта на данъчното облагане на услугите ⁽³⁾, на подобряването на данъчните системи ⁽⁴⁾, на административното сътрудничество и на „обслужването на едно гише“ ⁽⁵⁾, на доброто управление и на борбата с измамите ⁽⁶⁾.

4.4 Зелената книга е ориентирана в правилната посока, като се опитва да получи полезна информация, за да отправи предложения за подобрене. В светлината на миналия опит и на настоящото положение, ЕИСК призовава да следваме по-скоро **политика на малки стъпки, а не на радикални решения**. Поради тази причина той смята, че решението, посочено в параграф 4.2 от документа на Комисията, за **повсеместно въвеждане на данъчното облагане в приемащите държави-членки и за поддържане на принципите на настоящата система** (4.2.1) с постепенното приемане, отначало доброволно, после задължително, на **механизма на обратно начисляване** (параграф 4.2.2), е най-доброто. Същевременно, при въвеждането на обслужване „на едно гише“ трябва да се внимава предприятията да могат да уреждат своите трансгранични данъчни задължения с възможно най-малки административни разходи.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Правила/място на доставка на услуги“, ОВ С 117, 30.4.2004 г., стр. 15.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Подобряване на функционирането на системите за данъчно облагане във вътрешния пазар (Fiscalis 2013)“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 1; Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 61; Становище на ЕИСК относно „ДДС: борба срещу измамите“, ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Опростяване на ДДС“, ОВ С 267, 27.10.2005 г., стр. 30.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Злоупотреби при прякото данъчно облагане“, ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 139.

5. Отговор на поставените въпроси

5.1 Режим на ДДС, приложим в рамките на ЕС (Въпрос 1): Сегашната система не е добра; тя създава редица неудобства, които се дължат най-вече на множеството облекчения, изключения, освобождавания и др., предоставяни на държавите-членки. Въпреки това, **тя се прилага от доста време, за да има основания за радикалното ѝ променяне – това би било катастрофално**. По-добре да се **съсредоточим върху прилагането на принципите на добро управление**, които многократно са споменавани от Комисията и които Комитетът представи в свои становища. Те са обобщени в документ, придружаващ Зелената книга ⁽⁷⁾. **Основните пречки за увеличаване на ползите не се коренят в принципите**, а по-скоро в недостатъчното им прилагане и в съпротивата срещу промяната на администрациите на държавите-членки.

5.2 ДДС и публичните органи (Въпрос 3): по принцип освобождаването от данъци на публичните органи, които работят в конкуренция с частни доставчици (например транспорт, здравеопазване), са оправдани от типичните социални цели на обществената услуга. Трябва обаче да се признае, че частният доставчик често има **допълваща функция**, предвид недостатъците или слабостите на публичната сфера. Вероятно става дума за **нарушаване на конкуренцията**, която някои искат да смекчат чрез нови форми на **сътрудничество**. Във всеки случай потребителят има избор да плаща по-евтино, като прибягва до обществена услуга, или по-скъпо, ако предпочете частния сектор. Освен случая, когато някоя обществена услуга не може да бъде използвана (например превозни средства), изборът между двете се прави въз основа на **оценката на качеството**.

5.2.1 Според Комитета справедливо и благоприятно решение за потребителите би било запазването на освобождаването от данъци за обществените услуги и прилагането на такова освобождаване по отношение на частните услуги, когато същите предоставят необходими услуги при отсъствие на обществени. Ясно съзнаваме трудностите при прилагането на този принцип, но, от друга страна, неприемливо е потребителите, живеещи в най-необлагодетелстваните общини, да бъдат принудени да плащат повече за услугите, които им се предлагат без възможност за избор. За да се избегне нарушаването на конкуренцията в рамките на частния пазар, изключението във всички случаи трябва да се ограничи до задачите от обществен интерес ⁽⁸⁾.

5.3 Освобождаване от ДДС (Q.6): **освобождаването, предоставено на държавите-членки преди 1 януари 1978 г., няма причина да се поддържа повече и следва да бъде изоставено**: предвид факта, че държавите-членки са договорили тези привилегии при създаването на ЕС или малко по-късно, те вече представляват недопустимо отклонение от принципите на единния пазар. Същите мотиви важат и за новите държави-членки, при които изоставянето на облекчения може да става постепенно, успоредно с подобряването на жизнения стандарт, но и с определянето на ясни параметри за оценка.

⁽⁷⁾ Работен документ на службите на Комисията, SEC(2010)1455 от 1.12.2010 г.

⁽⁸⁾ Услуги от общ интерес (УОИ) – Протокол от Междуправителствената конференция № 26, 23.7.2007 г.

5.3.1 По-труден и нюансиран е проблемът с **облекченията за определени дейности от общ интерес или за други дейности**. И едните, и другите зависят от политическата ориентация и икономическата политика на всяка държава-членка; като продължават да представляват отклонения от принципите на единния пазар, те могат да бъдат използвани като **помощно средство към всяка национална политика за растеж и заетост**. Във всеки случай една бъдеща политика за добро управление трябва да позволява такива облекчения само като **изключителни и временни мерки**. Както вече заяви в становището си относно системата на ДДС по отношение на финансовите услуги⁽⁹⁾, Комитетът би приветствал по-цялостен законодателен подход, който да премахне съществуващите трудности при тълкуването и неразрешените проблеми. Освен това, що се отнася до евентуалното въвеждане на данък върху финансовите трансакции⁽¹⁰⁾, Комисията следва да разгледа предимствата на създаването му в рамката на ДДС, така че да се осигури административно облекчен подход за сектора и да се намали тежестта от невъзстановяемия ДДС.

5.3.2 Има един частен случай, който се състои в **освобождаване на МСП в някои държави, което следва да бъде премахнато**. Знаем, че във всички държави укриването на ДДС е значително. Наличието на „законно укриване“ в съседните страни само засилва използването на трансграничните услуги и закупуването на продукти в тези страни. Две са последиците за държавите без облекчения: отслабване на борбата с незаконните данъчни измами и нарушаване на конкуренцията в ущърб на МСП, които спазват правилата.

5.4 Облагане на пътническия транспорт (Въпрос 7): отговорът вече е в духа на коментарите в отговор на Въпрос 3 (§5.2 по-горе). Облагането следва да се прилага за **всички видове превозни средства, включително въздушния транспорт** (което, изглежда, вече е факт).

5.5 Проблеми, свързани с правото на приспадане (Въпрос 9): възможността за приспадане на ДДС е **сред основните проблеми за предприятията**; то е сложно, в много случаи трудно приложимо и води до спорове, съдебни дела и глоби. Освен това то се основава на **несправедлив принцип**, посочен и от самата Комисия: правото на приспадане (но и задължението за внасяне на ДДС) възниква в момента на доставяне на стоката или на извършване на услугата, независимо дали купувачът или ползвателят са платили или не. Неизрядните платци имат така нареченото от Комисията „предимство по отношение на касовите

наличности“, но то би могло да се нарече и **сигурно за държавната хазна събиране на данъците, извършвано предварително от продавача или доставчика и гарантирано дори в случай на несъстоятелност на купувача или ползвателя**⁽¹¹⁾.

5.5.1 Друг важен проблем, свързан с **приспадането на ДДС чрез прихващане, когато то води до поява на положително салдо за данъчнозадълженото лице**: в някои държави-членки възстановяването се извършва със **значително забавяне**, което е за сметка на касовите средства на предприятията, а понякога дори води до тяхното обявяване в несъстоятелност. Държавите-членки възразяват, че системата на прихващане крие известен риск от измама, което е вярно, но от тях именно се очаква да извършват бърз контрол на място, защото последиците от тяхната неефективност се заплащат от предприятията.

5.5.2 Комитетът е съгласен с Комисията относно причините, поради които тя разглежда **системата на парични средства във вътрешната търговия в ЕС като възможно решение, справедливо и неутрално**, особено по отношение на касовите наличности на предприятията. Това решение обаче е възможно в търговията в рамките на Общността, единствено ако се създаде **система на погасяване чрез прихващане, извършващо се от „едно гише“**, чието приемане Комисията препоръчва, но нейното прилагане е свързано с множество пречки.

5.6 ДДС върху международните услуги (Въпрос 11): значението на **международните услуги**, по-специално предостанените по **електронен път**, обосновава приемането на специални правила за тези услуги, но нематериалният им характер често затруднява контрола върху прилагането на ДДС от доставчиците, особено когато става въпрос за доставки за частни лица (софтуер, музика и др.). Този контрол не е възможен, когато доставчиците пребивават в държави извън ЕС; ОИСР и Комисията изучават проблема, но решаването му не изглежда нито лесно, нито осъществимо в близко бъдеще.

5.6.1 Основните проблеми се състоят в значително **нарушаване на конкуренцията** за услуги, предоставяни в рамките на ЕС, в сравнение с тези отвън. Няма много ефективни начини за въвеждане на ред, освен ако не се сключват **международни споразумения за сътрудничество между данъчните власти**. Комитетът при всички случаи е **против приемането на мерки като тези в Канада, състоящи се в събирането на данъка от потребителите**, съпроводено с контрол, изразяващ се в **проверки на техните плащания онлайн**. Освен че се създава неудобство за потребителите, които биват принуждавани да извършват плащания на ДДС при всяка покупка, такива проверки са **неприемлива намеса в личния живот на гражданите**.

⁽⁹⁾ Вж. становище на ЕИСК ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 124 относно Предложение за Директива на Съвета – за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на третирането на застрахователните и финансовите услуги (COM(2007) 747 окончателен - 2007/0267 CNS).

⁽¹⁰⁾ Вж. становище на ЕИСК ОВ С 248, 25.8.2008 г., стр. 64 относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Данъчно облагане на финансовия сектор COM(2010) 549 окончателен).

⁽¹¹⁾ В редица държави връщането на ДДС върху в крайна сметка неплатени стоки или услуги е подчинено на продължителни, сложни и скъпоструващи процедури.

5.7 Законодателството на ЕС в областта на ДДС (Въпрос 13): член 113 от Договора дава на Съвета всички правомощия в областта на **хармонизирането на законодателствата** по отношение на ДДС, така че няма ограничение за инструмента, който трябва да бъде избран – директива или регламент. В светлината на опита и на склонността на държавите-членки да тълкуват разпоредбите според своите виждания, приемането на **регламент на Съвета несъмнено е най-добрият вариант**. Въпреки това по-реалистично е законодателните разпоредби, обхванати от настоящия регламент, да бъдат ограничени до няколко основни аспекта: приложно поле, определение за данъчнозадължено лице, случаи на освобождаване от данъци, сътрудничество между администрации, борба с данъчните измами. Но колкото по-подробни са разпоредбите, толкова по-значителни ще бъдат затрудненията за постигане на консенсус в рамките на Съвета и по този начин ще се върнем към необходимостта от директиви за прилагане.

5.7.1 Ред и условия за прилагане (Въпрос 14): бихме приветствали варианта да се позволи на Комисията да приема решения за изпълнение, но още през 1997 г. Съветът не се съгласи. Остава да видим дали това споразумение може да бъде постигнато с мнозинство: правилото за единодушие (прерогатив на Съвета) може лесно да бъде заобиколено чрез делегиране на правомощия на Комисията. Би било добре да се постигне благоприятно решение, но Комитетът се опасява, че това е **нереалистично**.

5.7.2 Основни насоки за новите законодателни правила (Въпрос 15): публикуването на основните насоки на Комисията би било от полза за държавите-членки, които искат да се съобразят с тях. Незадължителният им характер крие евентуални недостатъци: някои данъчнозадължени лица и дори администрации биха могли да предизвикат **спорове** на основание неприлагането или неправилното прилагане на насоки без правна стойност. Така ще бъде оставено на **правосъдието да преценява за всеки отделен случай** основателността на жалби, позоваващи се на основни насоки, чиято валидност се оспорва.

5.7.3 Подобряване на законодателния процес (Въпрос 16): във връзка с подобряването на законодателния процес следва да се говори не за мерки, а за **промяна в подхода и метода**. В **началните етапи** Комисията възприе нагласа на прозрачност и откритост: предварителни консултации с държавите-членки, заседания на консултативните ѝ комитети, зелени книги, контакти със заинтересованите страни. Така беше на нейно равнище. След това обаче в Съвета процедурите бяха не толкова прозрачни и отворени към идващите отвън предложения за диалог.

5.7.4 На **финалните етапи** (на национално равнище) подобренията биха могли да се състоят в ускоряване на законодателния процес за приемане на директиви и регламенти за изпълнение, на които обаче често липсва яснота и точност, и това затруднява съобразяването с правилата от страна на операторите, а понякога и на самите администрации. На европейско равнище следва да се договори разумен период от време между крайния срок за преработване на директивата от държавите-членки и влизането в сила на нови мерки.

5.8 Дерогации за държавите-членки (Въпрос 17): дори при бърз оглед на списъка, който се състои от над сто дерогации,

се вижда, че държавите-членки, особено някои, прибягват прекалено често до такива облекчения и удължават срока им на действие. Комисията напълно основателно подчертава, че тази „мозайка“ води до объркване, разходи, нарушаване на конкуренцията, а често и до улесняване на данъчните измами. За целта тя иска повече правомощия за даване на дерогации по бърз и подходящ начин. Комитетът е съгласен, но същевременно иска да се направи цялостен преглед, за да се увери, че съществуващите дерогации все още са основателни.

5.8.1 Процедура за предоставяне на дерогации (Въпрос 18): настоящата процедура е бавна и настояването да ѝ се дадат необходимите правомощия за ускоряване е оправдано. Същевременно Комитетът иска критериите за допустимост да бъдат по-строги и списъкът с дерогациите непрекъснато да се актуализира и да бъде на разположение бързо и без затруднения.

5.9 Настояща структура на ставките на ДДС (Въпрос 19): настоящата структура на ставките определено е **отклонение от принципите на единния пазар**. Остава да се определи дали и до каква степен различията в ставките представляват **метод за адаптиране на отделни ситуации** при една или друга дейност. Що се отнася до **различните ставки, приложими върху сходни продукти**, по-специално онлайн услугите в сравнение със стоки и услуги с подобно съдържание, Комитетът отбелязва, че по принцип именно потребителят се възползва от намалените цени. При стоките транспортните разходи се балансират до известна степен от разходите за упражняване на традиционната търговия, така че уеднаквяването на ДДС би навредило на купувачите чрез интернет. При услугите въпросът е отворен и заслужава да бъде разгледан по-задълбочено. И накрая, в общи линии, към сходни продукти следва да се прилагат еднакви тарифи.

5.9.1 Намалени ставки на ДДС (Въпрос 20): колкото и желателно да изглежда изчезването на намалените ставки, тази хипотеза е **нереалистична**. Но списъкът следва да бъде **съкратен** или най-малкото сериозно преразгледан: някои дългогодишни облекчения просто са неприемливи поради промените, настъпили с течение на времето.

5.9.2 Създаването на **списък на задължителните и еднакво прилагани намалени ставки** е красива, но **нереалистична** хипотеза. Намалените ставки се използват във всяка държава-членка като мощен лост на икономическата политика, а понякога и по социални и дори политически причини. Каквото и да се каже, **държавите-членки никога няма да приемат да се откажат от намаляването на данъчните ставки за отделни случаи**. Ще може да се разсъждава по различен начин след като Европа се сблъска с **икономическо правителство**, което да урежда еднозначно икономическите политики на всички държави-членки.

5.10 Проблеми, свързани с настоящите правила (Въпрос 21): бумашината, с която се сблъскват оператори, доставчици и купувачи, е свързана с **големия брой правила**, наложени от двете страни на границата, които **често се различават**, а

понякога и застъпват. Във връзка с това по-специално трябва да се посочат следните: извлечения за рекапитулация, задължения за водене на регистри, доказателствена тежест, задължения за деклариране, задължения за фактуриране (електронно фактуриране), задължения за регистрация в други държави-членки, разграничаване между доставка и услуга. **Езиковите** проблеми също увеличават разходите и рисковете от опасни недоразумения.

5.10.1 Решаване на проблемите (Въпрос 22): Комисията чрез няколко директиви и препоръки сама предложи начини на решаване на проблемите, като всички целят **административно опростяване**, включително създаване на „едно гише“, на **европейски идентификационен номер на операторите, компютризация на администрациите**. Проблемът е, че администрациите са въвели тези мерки само в ограничена степен, понякога по различен начин и със значително забавяне. Така **хармонизирането и координирането** на процедурите се превръща в **приоритетна цел**, още по-важна от опростяването⁽¹²⁾.

5.11 Освобождаване на малките предприятия (Въпрос 24): всеобхватен преглед на режима на освобождаване **би бил оправдан от различни гледни точки**: нарушаване на условията на конкуренция, проверка на валидността на мотивите, продиктували първоначално неговото въвеждане, въздействие върху бюджета на всяка държава-членка, общо икономическо положение, последствия за конкурентоспособността, заетостта и потребителите, съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“. Но **в основата на въпроса стоят и важни политически аспекти** и остава да се види дали Съветът има воля да се заеме с този проблем.

5.12 Нужди на дребните земеделски производители (Въпрос 26): Ако въпросът наистина се отнася до „дребните“ земеделски производители, в повечето случаи проблемът би трябвало да засяга единствено трансграничния трафик между съседни държави. Предвид сравнително малкия му обем, би могло да се помисли да му се даде режим на **общо** освобождаване.

5.13 „На едно гише“ (Въпрос 27): Комитетът потвърждава всички съображения⁽¹³⁾, направени по предложенията за създаване на „едно гише“⁽¹⁴⁾: обслужването на едно гише би било **добро решение** за намаляване на разходите и опростяване на административните процедури, шом се намери общо и координирано решение на **множеството все още съществуващи проблеми**: създаване на признат в целия ЕС електронен регистър, премахване на задължението за извършване на финансови трансфери директно между пасивния субект и държавата-членка кредитор, хармонизиране на няколко национални правила, по-специално на тези, които се отнасят до отчетните периоди.

⁽¹²⁾ Комитетът вече нееднократно се е произнасял по този въпрос: становище на ЕИСК относно „Общата система на данъка върху добавената стойност (преработено)“, ОВ С 74, 23.3.2005 г., стр. 21; становище на ЕИСК относно „ДДС / Правила за фактуриране“ ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 76 и всички становища на ЕИСК, цитирани като отправни документи в настоящия текст.

⁽¹³⁾ Становище на ЕИСК относно „Опростяване на ДДС“, ОВ С 267, 27.10.2005 г., стр. 45.

⁽¹⁴⁾ COM(2004) 728 окончателен.

5.14 Трансгранични сделки (Въпрос 28): отговорът се съдържа в самия въпрос: действащите понастоящем правила определено създават трудности за вътрешноевропейските предприятия или групи, както и за администрациите. Подробните правила, които се отнасят до тази област, са сложни за предприятията, които трябва да ги спазват, и за администрациите, които трябва да ги контролират. Евентуално решение, което обаче не е без недостатъци, би могло да бъде мултинационалните компании да **се разглеждат като подчинени само на законодателството на страната, където се намират тяхното седалище**, независимо дали това е страната на произход или приемащата страна, освен при **погасяване на стойностите в плюс или минус чрез системата за обслужване „на едно гише“**. Основният недостатък би бил по-голямата възможност за измама. В заключение проблемът е толкова сложен, че само **проучвателна група**, включваща експерти от тази област и представители на администрациите и групите, би могла в крайна сметка да **направи разумни предложения**.

5.15 Синергии с други законодателни разпоредби (Въпрос 29): Комитетът вече е отговорил обстойно на този въпрос в своето становище „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“⁽¹⁵⁾. В този документ той подчертава необходимостта от **координиране на директивите за ДДС („митническите“ директиви) с директивите за непреките данъци и за изпирането на пари** от престъпна дейност. Той също така смята за наложително да се установи **структурирано сътрудничество и организирано по структурен начин съдействие между органите** за борба с укриването на данъци и организираната престъпност. В тези области нищо не е направено и явно предложенията на Комитета са останали без внимание.

5.16 Начин на събиране на ДДС (Въпрос 30): от четирите предложения второто, което предвижда **централна база данни** за складиране на всички данни за фактурирането, изглежда най-доброто: прост и ефективен начин за борба с данъчните измами. Електронното фактуриране обаче е свързано със съществени разходи за предприятията. Въпреки това последната дума може да принадлежи само на професионалистите от администрациите и предприятията. От своя страна, Комитетът отбелязва, че основният положителен момент е, че **този метод явно е най-добрият начин за борба с данъчните измами**.

5.17 Незадължителна система за разделно плащане (Въпрос 31): Комитетът изразява **недоумение от избора на система за „разделно“ плащане**, така както е предложена в първия модел в параграф 5.4.1 от Зелената книга: налагането на двойно плащане за всяка сделка усложнява счетоводството и увеличава вероятността от грешки. Освен това според някои експерти **не е ясно, че този модел ще бъде абсолютна и солидна гаранция срещу измамите с ДДС** (верижни измами). Във всеки случай хипотезата за **незадължителна система** явно също следва да се изключи: тя би противоречила на принципа на хармонизация, който вече е обременен с твърде много изключения.

⁽¹⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 61.

5.18 Отношения между оператори и данъчни органи (Въпрос 32): в съобщението си от декември 2008 г. ⁽¹⁶⁾ Комисията вече определи основните насоки (план за действие) на политика за **подобряване на връзката между оператори и данъчни органи на равнище държави членки**. Комитетът изпрати своите бележки и предложения чрез становище ⁽¹⁷⁾, в което, въпреки съгласието си с предложенията на Комисията (същите, както и в Зелената книга), той подчерта **необходимостта да се обърне по-голямо внимание на защитата на данните относно операторите, администрацията да носи отговорност пред данъкоплатците в случай на грешка или злоупотреба с власт и да се изготви справедлива концепция за солидарната отговорност**. Не бива да се забравят и многократните препоръки за повече яснота и експедитивност на информацията и достъпа до тях чрез интернет, за подпомагане на операторите, от страна на националните органи, при контактите им с правителствата на други държави-членки и пр.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 807 окончателен, съгътстващ COM(2008) 805 окончателен, 2008/0228(CNS).

⁽¹⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Неплащане на данъци при внос и други трансгранични сделки“, ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 112.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Текст от становището на специализираната секция, отхвърлен с изменение, прието от Асамблеята

Параграф 1.3

Комитетът е съгласен с декларацията на Комисията, че в една цялостна система на ДДС следва да се намалят общите оперативни разходи за потребителите, административната тежест върху администрациите и опитите за измама, заплашващи публичните финанси. Към това следва да се добави отчитането на нуждите на потребителите, които в крайна сметка са длъжни да плащат данъка и да понасят тежестта на тази неефективност.

Резултат от гласуването: 81 гласа „за“, 45 гласа „против“ и 29 гласа „въздържал се“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите на ЕС“

COM(2010) 769 окончателен

(2011/C 318/15)

Докладчик: г-н FARRUGIA

На 20 декември 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите на ЕС“

COM(2010) 769 окончателен.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 юни 2011 г.

На 437-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 74 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Съществуването на различни данъчни юрисдикции в ЕС представлява допълнителна тежест за гражданите на ЕС, които работят, инвестират и оперират извън националните граници, поради двойното данъчно облагане и припокриването на административните изисквания. Тази ситуация създава практически бариери пред правилното функциониране на единния пазар и е в ущърб на основните права на гражданите на ЕС. Обикновено тези бариери имат непропорционално силно отрицателно въздействие върху малките предприятия.

1.2 ЕИСК счита, че съществуващите данъчни разпоредби в ЕС не са в състояние да предотвратят дискриминацията между гражданите от различни страни и да премахнат пречките пред свободното движение на хора, стоки, услуги и капитал.

1.3 За да бъдат разрешени тези проблеми, ЕИСК препоръчва следните действия, насочени към премахване на двойното данъчно облагане и укрепване на процеса на административно опростяване при трансграничните ситуации:

- създаване на центрове за обслужване „на едно гише“, чрез които гражданите да могат да получават информация, да плащат данъци и да си набавят необходимите удостоверения и документи, които да им служат в целия ЕС;
- опростяване на административните процедури, прилагани по отношение на трансграничните ситуации, което да се извърши от държавите-членки на двустранна и многостранна основа, включително, наред с другото, премахване на двойното данъчно облагане и използване на административни инструменти за осигуряване на гладко функциониране на множеството съществуващи спогодби за премахване на двойното данъчно облагане;
- въвеждане на предварително установяване на данъчните задължения, като по този начин се предоставя информация относно окончателния размер на данъка, определен конкретно за отделния данъкоплатец;

— създаване на независима Обсерватория на трансграничното данъчно облагане, която след първоначален период на дейност под егидата на Европейската комисия със специфични ресурси и ясно възложени функции, следва да бъде последователно развивана в продължение на период от три години, като се превърне в институция, която да бъде отделно юридическо лице съгласно публичното право със статут на стратегическа агенция. Целта на Обсерваторията е да събира на текуща основа подробна и практическа информация относно съществуващите данъчни бариери и тяхното развитие. Възложената ѝ дейност следва да включва:

- анализ на данъчните пречки, за които сигнализират гражданите на ЕС;
- провеждане на проучвания с цел разкриване на други пречки;
- анализ на ефективността на полаганите понастоящем усилия за премахване на пречките;
- оценка на въздействието, което въпросите от компетентността на обсерваторията оказват върху гражданите на ЕС;
- редовни прегледи на промените в данъчните политики и административните изисквания в държавите-членки на ЕС с цел да се оцени до каква степен и по какъв начин се развиват данъчните пречки и да се акцентира и докладва конкретно по случаи, в които тези пречки се увеличават;
- проучване на въвеждането на механизми за изравняване на данъчното облагане, чрез които работниците, които често променят местоработата си, като се местят от една държава-членка на ЕС в друга, биха могли да плащат своите данъци винаги под една и съща юрисдикция, по възможност тази на страната, в която работникът е регистриран за целите на социалното осигуряване;

- проучване на степента на ефективност на хармонизацията в контекста на конкретни данъчни режими като ДДС, както и на въздействието, което нейното въвеждане или липсата на такова оказва върху изкривяванията в данъчното облагане в рамките на единния пазар;
- създаване на *ad hoc* работни групи за събиране на информация и предлагане на решения в контекста на горепосочените проблеми;
- изготвяне на редовни и *ad hoc* доклади, в които да се представят подробно резултатите от работата на обсерваторията и да се отправят препоръки за премахване на данъчните пречки при трансграничните ситуации.

1.4 По-общо казано, ЕИСК счита, че отговорността за ефективното извършване на процедурите по данъчно облагане при трансграничните ситуации не бива да се възлага на отделния гражданин, а следва да бъдат създадени съответните механизми, за да се гарантира, че оперативните процедури са достатъчно прости и ясни, за да може гражданинът да се справи с тях. Макар да се признава важният принос на инструментите, които са на разположение на гражданите за докладване на данъчни пречки, следва да се положат още по-големи политически усилия за премахването на тези пречки.

1.5 На този етап препоръките на ЕИСК са насочени по-скоро към премахването на данъчните бариери отколкото към разглеждането на по-общия въпрос за хармонизирането на данъчните системи. Последното може да се тълкува като едно от необходимите условия за единния пазар, но може и да е в противоречие с други основни цели на Европейския съюз.

1.6 Премахването на данъчните пречки при трансграничните ситуации е необходимо за спазване на индивидуалните права на гражданите, за насърчаване на конкурентоспособността, особено на МСП, и за укрепване на базата от знания и научни изследвания в европейската икономика, в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.

2. Контекст

2.1 Първоначалната програма за действие в рамките на Акта за единния пазар беше насочена към премахване на всички данъчни пречки пред трансграничния бизнес. В Бялата книга от 1985 г. се предлагаха мерки за премахване на данъчните бариери чрез отстраняването на пречките, свързани с различните видове непряко данъчно облагане, но тези въпроси остават отворени. За въвеждането или изменянето на мерки, свързани с данъчното облагане, е необходимо гласуване с единодушие.

2.2 Отстраняването на данъчните бариери между държавите-членки се споменава в стратегията „Европа 2020“⁽¹⁾, в която се подчертава колко е важно да бъдат премахнати данъчните пречки, за да се изгради напълно функциониращ единен пазар.

2.3 На 12 декември 2010 г. Европейската комисия публикува съобщение относно въпросите, свързани с премахването на трансграничните данъчни пречки за гражданите на ЕС, като по-специално бяха посочени данъците върху дохода, капитала, наследството, дивидентите, регистрационните такси и данъка

върху превозните средства, както и данъчното облагане на пазара на електронната търговия.

3. Общи бележки

3.1 През последното десетилетие нарастващото движение на стоки, услуги и капитал стана повод за повече опасения във връзка с проблемите на трансграничното данъчно облагане, както показват инициативи като Вашата Европа – Съвети, SOLVIT, центровете за контакт Europe Direct, Европейските потребителски центрове, European Enterprise Network и Европейските служби по заетостта (EURES). Необходимостта от по-добра координация в прилагането на данъчните политики също беше призната от държавните и правителствени ръководители в еврозоната.

3.2 Въпросите, свързани с данъчната дискриминация въз основа на национална принадлежност, и други неоправдани ограничения се разглеждат основно в разпоредбите на Договора за ЕС. Въпреки това настоящата система не защитава гражданите на ЕС от различни други проблеми, включително ограничения достъп до информация относно данъчното облагане, който се счита от мнозина за основна пречка при трансграничните ситуации⁽²⁾, двойното данъчно облагане и несъответствията, които се получават вследствие на различните данъчни структури. Въпреки че според общоприетото мнение пълното хармонизиране на данъчните системи не е нито желателно, нито възможно, необходимо е да бъдат взети мерки за намаляване на данъчните бариери пред трансграничните предприятия.

3.3 Двойното данъчно облагане на доходите е една от основните пречки за трансграничната дейност и ограничава функциите на вътрешния пазар. Други данъчни бариери са свързани с проблеми при придобиването на данъчни отстъпки, облекчения и приспадания от страна на чуждестранните данъчни органи. В някои случаи гражданите на ЕС плащат по-високи данъци върху доходите, придобити в чужбина. Дискриминацията по отношение на данъчното облагане на капиталовите печалби е друго предизвикателство пред държавите-членки. При настоящата система от чуждестранните инвеститори в повечето държави-членки на ЕС се изисква да плащат по-високи данъци от тези на местните жители. Комисията планира да представи евентуални решения, като първо изготви оценка на въздействието, за да бъдат разглеждани проблемите, произтичащи от неправилното или недостатъчното функциониране на съществувашите инструменти за облекчаване на двойното данъчно облагане като двустранните спогодби за премахване на двойното данъчно облагане както на доходите, така и на капитала.

3.4 Различните държави-членки прилагат различни правила по отношение на облагането при наследяване, а двустранните данъчни спогодби между държавите-членки са много малко. В над 80 % от тези държави-членки съществува облагане при наследяване, а в останалите се прилага облагане върху имуществото. Комисията предприе процес на консултации и в скоро време ще предложи начин, по който държавите-членки биха могли да изготвят недискриминационни системи за облагане с данък наследство и да направят своите механизми за премахване на двойното данъчно облагане по-широко-обхватни, за да се намалят, доколкото е възможно, пречките, свързани с облагането при наследяване.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 окончателен.

⁽²⁾ COM(2010) 769 окончателен.

3.5 При трансгранична ситуация данъците върху дивидентите обикновено се плащат в две държави-членки. Това създава проблеми, свързани с икономическото и юридическото двойно данъчно облагане, а също и проблеми, свързан с възстановяването на данъците, особено когато има повече от едно ниво на облагане. Понастоящем Комисията подготвя оценка на въздействието, която ще постави основите на инициатива за разрешаване на проблемите, свързани с трансграничното данъчно облагане, които възникват, когато дивидентите се изплащат в друга държава на инвеститори, които са вложили средствата си в ценни книжа.

3.6 Нуждата от опростяване на регистрационните такси и данъците върху превозните средства в ЕС беше изразена в Директива ⁽³⁾, предложена от Комисията през 2005 г. и имаща за цел постепенното премахване на регистрационните такси за автомобилите и въвеждане на система за тяхното възстановяване през преходния период. Все още не е постигнато единодушно съгласие в тази насока, като въпросът е в процес на преразглеждане.

3.7 Проучванията показват, че около 60 % от потребителите в ЕС срещат проблеми при закупуване на стоки и услуги по интернет от друга държава ⁽⁴⁾. Въпросите, свързани с ДДС, са една от пречките, които обезкуражават търговците да продават своята продукция в други държави-членки. Обслужването на едно гише улесни този вид търговия, а насърчаването на по-широкото прилагане на подобно обслужване се счита за приоритет ⁽⁵⁾. Понастоящем се провежда консултация по този въпрос под формата на Зелена книга ⁽⁶⁾.

4. Специфични бележки

4.1 Данъчните пречки ограничават изпълнението на основната цел на единния пазар, а именно свободното движение на хора, стоки, услуги и капитал.

4.2 По-добрата информация и подобреният достъп до нея са от основно значение за доброто управление в областта на данъчната политика. През 2009 г. Европейската комисия изготви документ относно „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“ ⁽⁷⁾, в който се посочва, че доброто управление в областта на данъчната политика би довело до засилено административно сътрудничество, а следователно и до по-добри икономически отношения. Това би улеснило обмена на информация между държавите-членки и също така насърчава двустранните спогодби.

4.3 Там, където двойното данъчно облагане все още съществува, държавите следва да бъдат насърчавани да го премахнат по широкообхватен начин, който да включва всички форми на данъчно облагане. Там, където вече съществуват спогодби за премахване на двойното данъчно облагане, следва да се прилагат конкретни механизми (например арбитраж със задължителна сила), за да се гарантира, че тези спогодби функционират правилно. Освен това е важно всички допълнителни системи от данъци, които са в процес на въвеждане, да бъдат анализирани с оглед предпазването

на гражданите на ЕС от създаване на нови елементи на двойно данъчно облагане.

4.4 В този дух ЕИСК предлага четири мерки за разрешаване на проблемите, свързани с двойното данъчно облагане, и едновременно засилване на процеса на административно опростяване при трансграничните ситуации. Мерките са: (i) създаване на центрове за обслужване на едно гише, (ii) опростяване на административните процедури, (iii) въвеждане на предварително установяване на данъчните задължения и (iv) създаване на Обсерватория на трансграничното данъчно облагане.

4.5 Центровете за обслужване на едно гише, така както се разглеждат в настоящия документ, биха имали две основни цели. Едната е да служат като информационни центрове, в които гражданите на ЕС да могат да получават цялата необходима задължителна информация, свързана с данъчното облагане, по пряк, достъпен и подходящ за тях начин. ЕИСК предлага и втора функция за подобни центрове за обслужване на едно гише, а именно те да бъдат място за обслужване на граждани, подлежащи на данъчно облагане, предлагайки широкообхватни услуги, включително предоставяне на удостоверения и документи, свързани с данъчното облагане.

4.6 Помагането на гражданите да се адаптират към настоящите и евентуалните бъдещи правила за данъчно облагане изисква опростяването на административните процедури спрямо съществуващите. Тази мярка се отнася по-специално за спогодбите за премахване на двойното данъчно облагане. Освен това въвеждането на данъчни системи, насочени към осигуряване на индивидуално предварително установяване на данъчните задължения, в което да се отчетат специфичните особености и условия на отделни ситуации, е ефективен начин за увеличаване на прозрачността на процедурите по данъчно облагане за граждани на ЕС и за намаляване на несигурността, свързана с трансграничните ситуации, както за фирми, така и за граждани.

4.7 Накрая чрез настоящия документ ЕИСК активно насърчава създаването на обсерватория, която да се занимава с пречките пред трансграничните ситуации. Тази инициатива се счита за особено важна за честото разглеждане на настоящите и потенциалните бъдещи пречки, произтичащи от данъчните политики, както и на ефективността на тези политики за премахването на пречките. Резултатите от редовните проучвания и анализи в тази насока следва да бъдат публикувани в редовни доклади, заедно с предложения, свързани с премахването на въпросните данъчни барieri. Обсерваторията би използвала различни източници за набелязването на пречките, включително наличните инструменти, основаващи се на сигнали на гражданите, както и чрез провеждане на специфични проучвания. Важен елемент от докладите на обсерваторията би била оценката на последиците от тези пречки за благосъстоянието на гражданите на ЕС по принцип, за предприятия и за конкретни категории сред тях.

4.8 Въвеждането на обсерваторията ще гарантира, че прилаганите данъчните политики са ефективни на практика, особено по отношение на трудовата мобилност. По-специално обсерваторията би получила задачата да проучи система, при която работниците, които често сменят работното си място от една страна в друга, биха плащали данъци под една и съща юрисдикция, за предпочитане тази на страната, в която работникът е регистриран за целите на социалното осигуряване. Т.нар. система за „изравняване на данъчното облагане“ би могла да се осъществява чрез клирингови къщи, създадени конкретно за тази цел, в рамките на частни предприятия или като част от публични институции. От обсерваторията би се очаквало да направи оценка на ползите и разходите в това отношение и да отправи препоръки относно най-добрите подходи за въвеждане на подобни системи в различен контекст.

⁽³⁾ COM(2005) 261 окончателен, „Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“, (Виж страница XX от настоящия брой на Официален вестник).

⁽⁴⁾ COM(2009) 557 окончателен и SEC(2009) 283 окончателен.

⁽⁵⁾ През 2004 г. Комисията предложи система за обслужване на едно гише (COM(2004) 728), която да позволи на търговците да изпълняват някои от задълженията си за отчитане в държавата-членка, в която са установени. Това предложение обаче все още не е прието.

⁽⁶⁾ COM(2010) 695 окончателен.

⁽⁷⁾ COM(2009) 201 окончателен.

4.9 В допълнение обсерваторията следва да проведе проучвания, свързани с оптималното равнище на хармонизация по отношение на конкретни системи от данъци, например ДДС, които да дадат възможност за по-подробен анализ на последиците от изкривяванията в данъчното облагане върху основните елементи на единния пазар. В рамките на обсерваторията биха били създадени *ad hoc* работни групи, които да проучват конкретни проблеми и въпроси, които понякога възникват, и да предлагат решения за тях.

4.10 ЕИСК счита, че опростените процедури ще увеличат ефективността, тъй като процесът на осигуряване на информация и разбиране на правилата ще стане по-ясен и разбираем за гражданите на ЕС. Трябва да има подходяща информация, която да помогне в по-голяма степен на гражданите да изпълняват своите законови задължения за надлежно изплащане на дължимите данъци.

4.11 Същевременно ЕИСК е твърдо убеден, че следва да бъдат използвани всички възможности за борба с укриването на данъци, които могат да бъдат предоставени чрез тези мерки.

4.12 Създаването на Обсерватория на трансграничното данъчно облагане е спешно необходимо, тъй като съществуват значителни доказателства, че ако не се предприемат незабавни действия, проблемът ще продължи да се разраства със сериозни икономически и социални последици, вместо да намалява. Ето защо ЕИСК препоръчва първоначално обсерваторията да бъде създадена и да функционира под егидата на Комисията.

Препоръчва се Комисията да ѝ предостави конкретни правомощия, отговорности и средства, които ще позволят на обсерваторията да изпълнява ефективно възложените ѝ функции, посочени в настоящото становище. ЕИСК обаче препоръчва настоятелно Обсерваторията на трансграничното данъчно облагане да получи във възможно най-кратък срок статут на стратегическа агенция, която да бъде отделно юридическо лице съгласно публичното право. Този правен статут би гарантирал, че обсерваторията е напълно независима и функционира безпристрастно. В качеството си на стратегическа агенция обсерваторията би изпълнила условията за предоставяне на специфични средства, необходими за изпълнението на възложените ѝ функции.

4.13 Необходимо е усилията да се насочат към премахването на данъчните бариери, независимо от решенията по отношение на хармонизацията на данъчните системи. Същата може теоретично да се разглежда като едно от необходимите условия за единния пазар, поне в областта на непрякото данъчно облагане, но на практика постигането ѝ е изключително предизвикателство, което освен това може да е в противоречие с други основни цели на Европейския съюз. По тази причина, за да се допринесе за осъществяването на целите на единния пазар, е дори още по-важно усилията да бъдат насочени към премахването на данъчните пречки пред трансграничните ситуации. Счита се, че усилията за премахване на данъчните пречки за трансграничните предприятия допълват и са допълвани от редица важни текущи инициативи, не на последно място от тези, свързани с процеса на прилагане на стратегията „Европа 2020“ и на Small Business Act.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС“

COM(2010) 571 окончателен

(2011/C 318/16)

Докладчик: **г-н FARRUGIA**

На 18 октомври 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС“

COM(2010) 571 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 110 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства Зелената книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС, публикувана от ЕК.

1.2 ЕИСК счита, че:

а) прилагането на вътрешноевропейска рамка за електронни обществени поръчки е крайъгълен камък за правилното осъществяване на търговията на вътрешния пазар, предвид значението на обществените поръчки за БВП на всяка държава-членка; и

б) въвеждането на електронните обществени поръчки до равнището на местните публични администрации следва да се разглежда като важен инструмент на политиката, тъй като електронните обществени поръчки:

- намаляват разходите за предприятията и публичната администрация;
- водят до усъвършенстван процес на възлагане на обществени поръчки, особено ако бъдат избрани инструменти за електронни обществени поръчки, като електронен търг или динамична система за покупки, които водят до ускорено вземане на решения;
- водят до по-голяма прозрачност и намаляват реалните и предполагаемите нарушения при възлагането на обществени поръчки;
- са средство за по-нататъшно развитие на информационното общество.

1.3 ЕИСК счита, че рамката за електронни обществени поръчки не може да се преразглежда, без да се преразгледа и

правната рамка за обществените поръчки. Електронните обществени поръчки са канал, който позволява политиката за обществените поръчки да се извършва по-ефикасно, ефективно и икономично. ЕИСК посочва, че е важно да има съгласуваност и да бъде приет съвместен подход в това отношение.

1.4 ЕИСК осъзнава, че прилагането на електронните обществени поръчки в държавите-членки не е отговорило на очакванията, заложи в плана за действие от 2004 г. Все пак ЕИСК признава, че съществуват примери за най-добри практики. Такъв пример е възприетият от Португалия цялостен подход към прилагането на електронните обществени поръчки, който заслужава похвала.

1.5 ЕИСК посочва, че многоаспектният подход, при който всяка държава-членка приема свой график за прилагането на електронни обществени поръчки, не постигна желаните резултати и вместо това доведе до още по-голямо отдалечаване от желаната цел – съгласувана единна система. ЕИСК отбелязва, че сега е от първостепенно значение ЕК чрез ГД „Вътрешен пазар и услуги“ и ГД „Информационно общество“ да поеме силна и ефективна ръководна роля (както направи по отношение на Програмата за електронна Европа), с цел постигане на интегрирана, оперативна съвместима и стандартизирана по отношение на бизнеса/технологиите рамка за електронни обществени поръчки във всички държави-членки. Това би гарантирало, че никоя държава-членка няма да предприеме действия, които биха застрашили още повече постигането на желаната цел, като същевременно ще бъдат предприети действия за постигане на напредък в процеса на прилагане според договорен график и по одобрен съгласуван подход. ЕИСК обаче желае да подчертае необходимостта от практическа рамка в областта на електронните обществени поръчки, адаптирана към отделните сектори, по-специално към социалната икономика и социалните услуги. Услугите, които са предмет на обществени поръчки в тези сектори, често са сложни и съдържат специфични характеристики с несравнима стойност, за които трябва да има свобода на действие, дори при електронната процедура за възлагане на обществени поръчки.

1.6 ЕИСК препоръчва въвеждането на механизъм за мониторинг на прилагането, с цел да се наблюдава осъщественият напредък, да се анализират пречките и да се предприемат коригиращи действия и др. по отношение на въвеждането на електронните обществени поръчки в държавите-членки.

1.7 ЕИСК допълва, че при осъществяване на ръководната си роля по отношение на прилагането на електронните обществени поръчки ЕК следва да насърчава държавите-членки да търсят новаторски решения за преодоляване на проблемите, свързани с бизнес процедурите и езиците.

1.8 Освен че следва да поеме ръководната роля, Комисията следва също да действа като „лидер“ чрез въвеждане на електронните обществени поръчки в своите институции.

1.9 ЕИСК подчертава отново значението на електронните обществени поръчки като средство за насърчаване на общоевропейската търговия в рамките на единния пазар за предприятията от голям, малък, среден и микро мащаб. ЕИСК подчертава, че бизнес процесите и технологиите следва да стимулират търговията на вътрешния пазар, вместо да бъдат разработвани така, че да действат като търговски бариери.

1.10 ЕИСК подчертава, че МСП и микропредприятията представляват гръбнака на предприемачеството в ЕС. Изключително важно е резултатите от прегледа на рамките за обществените поръчки и за електронните обществени поръчки да бъдат съответно насочени към отключване на способността на МСП и на микропредприятията да се конкурират в среда на електронни обществени поръчки. ЕИСК отправя следните препоръки:

- всички обяви за възлагане на обществени поръчки в държавите-членки – под и над прага – да се публикуват на уебсайта на националния възлагаш орган;
- на МСП да се предоставя помощ чрез инициативи за пряко изграждане на капацитет и чрез създаване на центрове за подкрепа, улесняващи прилагането на електронните обществени поръчки, от страна на национални и регионални възлагашки органи или организации, представляващи МСП, с помощта на национално и европейско финансиране, за да се гарантира, че МСП и микропредприятията ще приемат и подсилват електронните обществени поръчки.

1.11 ЕИСК препоръчва архитектурата на електронните обществени поръчки да бъде оперативно съвместима и да се основава на отворени стандарти и софтуер с отворен код.

2. Въведение

2.1 На 18 октомври 2010 г. Европейската комисия публикува Зелена книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС ⁽¹⁾. Зелената книга беше придружена от работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Оценка на плана за действие за електронни обществени поръчки от 2004 г.“ ⁽²⁾.

2.2 Зелената книга е първа стъпка към създаването на взаимосвързана инфраструктура за електронни обществени поръчки като част от Програмата за цифровите технологии в Европа,

създадена от ЕК. В документа се разглеждат успехите и проблемите, свързани с прилагането на електронните обществени поръчки в държавите-членки. Поставят се политически въпроси по отношение на съгласуването на действията на Общността в подкрепа на въвеждането на електронните обществени поръчки в националните, регионалните и местните публични администрации.

2.3 През 2005 г. министрите на ЕС приеха за цел към 2010 г. поне 50 % от обществените поръчки да се осъществяват по електронен път. Според Комисията обаче по-малко от 5 % от бюджетите на държавите-членки за обществени поръчки се възлагат чрез електронни обществени поръчки.

2.4 Зелената книга за електронните обществени поръчки беше последвана от публикуването на 27 януари на Зелена книга относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки „Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“ ⁽³⁾. В момента Комитетът се е концентрирал върху тази конкретна тема, както и върху електронното фактуриране и в крайна сметка ще приеме пакет от три взаимосвързани становища.

3. Отговор на Европейския икономически и социален комитет на политическите въпроси, повдигнати в Зелената книга

Това е отговорът на ЕИСК на политическите въпроси, повдигнати в Зелената книга.

3.1 **Въпрос 1.** ЕИСК подкрепя предизвикателствата, изброени в Зелената книга, както следва:

3.1.1 Понякога обществените поръчки дават повод за противоречия, което води до твърдения за корупция и нарушения. Предвид факта, че електронните обществени поръчки са нов процес, някои административни органи може да проявят колебание по отношение на приемането му. Липсата на политическа воля може да е една от причините за това, но и други фактори, например степента на използване на цифровите технологии в различните държави-членки и – в някои сектори – сложността на прилагането на електронното възлагане на обществените поръчки, явно са сред елементите, които обясняват тази нагласа.

3.1.2 ЕИСК отбелязва, че там, където бяха въведени електронните обществени поръчки, възлагашите органи понякога поставяха по-тежки технически изисквания, които липсваха при традиционния процес.

Така например понякога за достъп до порталите за електронни обществени поръчки се изисква усъвършенстван електронен подпис – подпис, подкрепен с цифров сертификат, за да могат да се прочетат публикациите, да се свалят тръжните документи и др.

3.1.3 Приетият подход позволява на държавите-членки да създават собствени и уникални ИКТ платформи за електронни обществени поръчки.

⁽³⁾ COM(2011) 15 – „Зелена книга относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“ Viz strana 113 v tomto čísle Úředního věstníku.

⁽¹⁾ COM(2010) 571 окончателен.

⁽²⁾ SEC(2010) 1214 окончателен.

Оперативната съвместимост на равнище организации и още повече тази на равнище държави-членки може да бъде постигната, само ако бъдат приети и се спазват стандарти. Това не се случи, тъй като всяка държава-членка прие свой механизъм за удостоверяване.

Преобладаващият подход в държавите-членки е фрагментиран. Това затруднява признаването на **национални електронни решения в държавите-членки**. Държавите-членки следва да се ръководят от насоки и стандарти, издадени в тази област от работната група на Комисията по оперативната съвместимост.

3.1.4 За вътрешноевропейска мрежа за електронни обществени поръчки е необходим **стандартизиран подход** на равнище ИКТ архитектура⁽⁴⁾ и **на равнище бизнес процеси**⁽⁵⁾.

Държавите-членки прилагат различни бизнес процеси в традиционната рамка за обществени поръчки. Бизнес процесите трябва да бъдат стандартизирани.

3.1.5 Въз основа на миналия опит ЕИСК заключава, че проявената от ГД „Вътрешен пазар и услуги“ и ГД „Информационно общество“ толерантност към **прехода на няколко скорости** към прилагането на електронни обществени поръчки доведе до множество подходи на регионално и местно равнище в държавите-членки.

За да бъде прилагането на електронните обществени поръчки на национално и трансгранично равнище стратегическа цел, ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да го изведе като по-голям приоритет, като това бъде подкрепено с по-силен и по-ефективен механизъм за наблюдение, основаващ се на превантивни и коригиращи мерки, както е в други области на политиката за електронно правителство.

3.2 Въпрос 2. ЕИСК признава следните предизвикателства:

3.2.1 Политическо и административно ръководство за прилагане на електронните обществени поръчки. Въпреки че тази тема беше разгледана по-горе, ЕИСК я определя като конкретен проблем.

Сравнителните проучвания на готовността за електронно правителство, извършени от ЕИСК, показват, че по-голямата част от държавите-членки са приели силно ръководство, с цел да се позиционират в челните редици на услугите в областта на електронното правителство. Акцентът е насочен основно към услугите „правителство – граждани“ и традиционните „правителство – предприятия“.

Относителното внедряване на електронните обществени поръчки – които представляват услуга „правителство – предприятия“ – в размер на 5 % за целия ЕС, показва липса на новаторски

дейности в областта на услугите „правителство – предприятия“, освен в страни като Португалия, въпреки че е документирано, че прилагането на този канал води до икономии, по-голяма прозрачност и др. Така например в едно португалско проучване се сравняват най-добрите оферти за строителни работи за 50 обществени болници за 2009 г. – при използване на традиционни методи за възлагане на обществени поръчки и през 2010 г. – при използване на електронни обществени поръчки. Проучването показва намаляване на разходите с 18 % през 2010 г. поради по-голямата конкуренция, дължаща се на електронните обществени поръчки. В Зелената книга се посочват примери за икономии, вариращи от 10 % до 45 % по проекти на стойност милиарди евро. Това са икономии в размер на стотици милиони, които биха могли да бъдат използвани за предоставяне на допълнителни услуги за общността⁽⁶⁾.

ЕИСК добавя, че при такава стратегическа инициатива ЕК трябваше да се застъпи за електронните обществени поръчки, като преди изтичането на срока на плана за действие за електронни обществени поръчки въведе платформа за възлагане на обществени поръчки за всички дирекции и агенции на Комисията.

3.2.2 Преход към технически оперативна съвместима среда. Тази тема е разгледана в параграф 3.1.

Сега не може да се вземе решение за стандартизиране на механизма за удостоверяване на подходящото равнище на сигурност, без да се отчитат направените от държавите-членки инвестиции в механизми за удостоверяване на национално равнище и/или на равнище служби.

Държавите-членки вече са инвестирали частично или изцяло (например Португалия) в системи за електронни обществени поръчки, които може да са обвързани с механизми за удостоверяване на национално равнище или на равнище възлагащ орган.

При тези обстоятелства ЕИСК препоръчва всеки подход за включване на държавите-членки в стандартизиран вътрешноевропейски механизъм за удостоверяване да се основава на принципа, че избраният механизъм е създаден така, че да отразява равнището на рисковете, които трябва да бъдат преодоляни в цялата верига на стойността при електронните обществени поръчки.

3.3 Въпрос 3.

ЕИСК изразява съгласие с това, че националните публични администрации и възлагащи органи следва да бъдат стимулирани да въведат рамка за електронни обществени поръчки. ЕИСК отново подчертава, че приетата от Комисията многоскоростна стратегия следва да бъде изоставена. ЕИСК е на мнение, че опитът от 2005 г. насам и слабите резултати, постигнати в отсъствието на ефективен механизъм за мониторинг, следва сега да насърчат Комисията да се споразумее с държавите-членки относно съблюдаването на договорените стратегии за електронни обществени поръчки. ЕИСК би искал обаче да подчертае, че държавите-членки следва да разработят подходящи балансирани рамки за

⁽⁴⁾ ИКТ архитектурата е схема, която позволява систематично и цялостно да се дефинира съществуващата ИКТ (базова) и/или желана (целева) мрежа с цел постигането на оптимално функциониране въз основа на ефикасност, стандарти, възможност за избор на мащаб, оперативна съвместимост, съгласуваност, отворена среда и др.

⁽⁵⁾ Така например някои възлагащи органи изискват времеемки процедури, като предоставянето на преводи от заклетни преводачи, заверени с апостил.

⁽⁶⁾ За допълнителни примери вж. стр. 5 от Зелената книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС, SEC(2010) 1214, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_bg.pdf.

конкретни сектори, по-специално в социалната икономика и сектора на социалните услуги. Услугите, които са предмет на обществени поръчки в тези сектори, често са сложни и съдържат специфични характеристики с несравнима стойност, за които трябва да има свобода на действие, дори при електронната процедура за възлагане на обществени поръчки.

По отношение на стимулите за насърчаване на предприятията да използват електронни обществени поръчки ЕИСК повдига следните въпроси:

- a) Приемането на услугите в областта на електронното управление, включително електронните обществени поръчки, зависи от леснотата за използване. Ненужната употреба на сложни технологии като инфраструктура с публичен ключ (PKI) кара организациите да се противопоставят на внедряването и употребата. При разработването на рамката за вътрешноевропейските електронни обществени поръчки трябва да се избягва ненужно технологично презастраховане.
- b) МСП са гръбнакът на предприемачеството в предприятията на ЕС. Комисията и държавите-членки не бива да приемат, че МСП разполагат със същия капацитет, ресурси и достъп до технологии както големите предприятия.

По отношение на точка б) по-горе ЕИСК препоръчва на Комисията да финансира инициативи във всички държави-членки, насочени към:

- осигуряване на достъп до технологии, евентуално чрез технологични центрове на компетентните органи, отговарящи за политиката по отношение на предприятията или на представителни организации на МСП;
- осъществяване на инициативи за натрупване на знания и изграждане на капацитет от МСП, подкрепени с консултантски услуги, предоставяни от организации, отговарящи за МСП, чрез национални и европейски стимули;
- въвеждане на обучение в умения за използване на електронни обществени поръчки, включително предоставяне на обучителни инструменти като компютърно-базирано обучение, чрез създаването на центрове за подкрепа, улесняващи прилагането на електронните обществени поръчки.

3.4 Въпрос 4.

Възлагащите органи са правителствени органи и са подчинени на политиката на правителството. Държавите-членки следва да осигуряват на своите възлагащи органи подходящи насоки за разработване и въвеждане на електронни обществени поръчки. За тази цел може да бъде необходимо държавите-членки да поставят стратегиите си за прилагане на електронни обществени поръчки в рамките на съответните си стратегии за предприятията и национални стратегии за ИКТ, определяйки поэтапни цели, които да бъдат постигнати в конкретни срокове ⁽⁷⁾.

Въпросът е дали електронните обществени поръчки следва да бъдат единственият канал за участие във възлагането на обществени поръчки. ЕИСК счита, че, доколкото е възможно,

държавите-членки следва да използват електронните обществени поръчки като основен канал за възлагане на обществени поръчки – но само при наличие на интелигентна структура, отразяваща специфичните нужди на определени сектори. Това важи особено за социалните услуги, които се характеризират с особена сложност от гледна точка на обществените поръчки. Електронните обществени поръчки за услуги трябва да бъдат проектирани по начин, който на първо място отчита необходимостта от изпълнението им, а след това отчита и специфичните характеристики на въпросната услуга.

В този смисъл към стратегиите за въвеждане на електронни обществени поръчки следва да се добави и изграждането на капацитет и подобряването на уменията на служителите в обществените организации, както и създаването на лесно-достъпни за МСП центрове за подкрепа, улесняващи прилагането на електронните обществени поръчки.

3.5 Въпрос 5.

Провеждането на електронни търгове показва, че електронните процедури за някои обществени поръчки вече са обхванати от Директиви 2004/17 и 2004/18, ако тези инструменти бъдат избрани.

ЕИСК подкрепя инструментът за възлагане на поръчки да бъде електронният търг. Поради естеството си той изисква рамка за електронни обществени поръчки, която обаче зависи от определянето на рамка за подкрепа на МСП, както се посочва в параграф 3.3 по-горе, като тази рамка се използва само в подходящи случаи.

Изграждането на капацитет за осигуряване на необходимата подкрепяща рамка е изключително важно, тъй като така ще се осигурят равнопоставени условия за участие в електронната търговия на МСП и неправителствените организации, от една страна, и на големите предприятия, от друга.

ЕИСК подчертава опасността от „цифрова пропаст“, която би създала неелойна конкуренция, тъй като МСП и НПО могат да бъдат в неблагоприятно положение при участие в обществена поръчка поради „технологични“ пречки.

3.6 Въпрос 6.

ЕИСК изразява убеждението, че възлагането на обществени поръчки следва да се извършва основно чрез електронни обществени поръчки, при условие че структурата на рамката за обществените поръчки отразява особените характеристики и сложните нужди, които отличават определени сектори, например в областта на обществените поръчки от категория „Б“.

При все това равнопоставени условия могат да бъдат осигурени единствено ако МСП и НПО разполагат с капацитет да работят в среда B2G (предприятия – правителство). Понастоящем изглежда не е така и затова изграждането на капацитет от ЕК и държавите-членки следва да бъде насочено в тази посока.

⁽⁷⁾ В ЕС съществуват примери за най-добри практики – Италия, Португалия, Дания, Австрия, Обединеното кралство.

3.7 Въпрос 7.

Ненужни и непропорционални пречки пред трансграничното участие в обществени поръчки ще възникват основно от следните предизвикателства:

- механизъм за удостоверяване;
- бизнес процес;
- език;
- желание за отваряне на местните пазари за конкуренция.

ЕИСК предлага ЕК да проектира и приеме договорен план за действие, допълнен от система за мониторинг на прилагането, с цел да се осигури преодоляването на подобни пречки.

3.8 Въпрос 8.

Ако обявяването по видим начин на търговете под праговата стойност бъде изключено от рамката за електронни обществени поръчки, това би ограничило трансграничното участие във вътрешния пазар за електронни обществени поръчки предимно до големите предприятия.

Необходимо е да се подчертае, че видимостта на възможностите за участие в обществени поръчки под праговата стойност в рамките на единния пазар е важна за МСП и микропредприятията, тъй като твърде често спецификациите на подобни търгове съвпадат с уменията, организационния и финансов капацитет на такива предприятия. По този начин участието на трансграничната търговия чрез електронни обществени поръчки под праговата стойност, извършвани от МСП и микропредприятия, ще укрепи единния пазар.

Като се има предвид, че рамката за електронните обществени поръчки се състои от различни стъпки, вариращи от електронно уведомяване до електронно фактуриране, ЕИСК препоръчва в политиката на ЕС за електронните обществени поръчки да се предвиди, че всички обяви за възлагане на обществени поръчки — под и над праговете — трябва да бъдат видимо подадени в портал на единния пазар, както и в национален централен портал, подкрепен от служба за електронно уведомяване.

3.9 Въпрос 9.

ЕИСК счита, че законодателната рамка за електронните обществени поръчки е всеобхватна. Провалът се дължи на липсата на воля за нейното прилагане.

3.10 Въпрос 10.

Твърде често решенията се основават на техническа архитектура, а не на бизнес процеси. Равнището на сигурността следва да отразява степента на възможния риск, а инвестициите в приетата рамка за сигурност следва да бъдат балансирани спрямо този риск.

При разработването на механизма за удостоверяване при електронни обществени поръчки сигурността е осигурена чрез електронен подпис. Придобиването на усъвършенстван електронен подпис обаче е скъпо — създаване, цена на цифровия сертификат и др.

Това повдига въпроса дали електронните обществени поръчки следва де факто да бъдат обвързани с механизъм за удостоверяване чрез усъвършенстван електронен подпис.

ЕИСК счита, че Комисията и държавите-членки следва да проведат по-широк дебат за рисковете пред електронните обществени поръчки, преди да бъде взето решение механизмът за удостоверяване при електронните обществени поръчки да бъде обвързан с усъвършенстван електронен подпис.

Необходимо е да се отбележи, че една дебитна или кредитна карта, чието изгубване или кражба води до финансов риск за притежателя ѝ, е защитена с 4-цифров ПИН код. ЕИСК поставя следните въпроси:

- Необходимо ли е на всички етапи от веригата на стойността при електронните обществени поръчки да има удостоверяване с усъвършенстван електронен подпис? Това ли е необходимото равнище на сигурност за достъп до портала, разглеждане на информация за търгове и ползване на електронни или мобилни услуги като уведомяване и др.?
- Ако не е необходимо, не следва ли механизмът за удостоверяване да бъде двустепенен: обикновена регистрация за онези процеси във веригата на стойността, които се намират в публичното пространство при традиционния бизнес процес, и по-високо равнище на удостоверяване за внасяне на оферта или участие в електронен търг?
- В случай че бъде приет двустепенен механизъм за удостоверяване, не означава ли това, че по-високото равнище на удостоверяване ще се основава на усъвършенстван електронен подпис или пък не следва ли да бъде приет не толкова сложен, но безопасен механизъм за удостоверяване?
- Не е ли разумно механизмът за удостоверяване да се основава на силна буквено-цифрова парола и силен ПИН код или пък да включва освен тях и уникална парола, генерирана от устройство, подобно на тези за електронно банкиране?

ЕИСК счита, че въпреки че е необходимо да има сигурен механизъм за електронни обществени поръчки, решението трябва да бъде съразмерно на риска и възможно най-просто за прилагане.

В случай че бъде взето решение, че съвременните квалифицирани удостоверения са най-добрият модел за сигурността на електронните обществени поръчки, ЕИСК предлага работата в това отношение да се основава на виртуалните папки на предприятия (VCD), разработени по проекта Паневропейски електронни обществени поръчки (PEPPOL) ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ <http://www.peppol.eu/>.

ЕИСК признава, че според настоящата директива еквивалентите на удостоверенията следва да се признават от възлагащите органи. На практика обаче често е трудно да се намерят еквиваленти и някои държави-членки изискват тежки процедури като предоставяне на преводи, заверени с апостил, или предоставяне само на оригинали. Това е трудно и скъпо не само за предприятията, но и за възлагащите органи.

3.11 Въпрос 11.

По отношение на езика съществуват истински бариери. Не може да съществува рамка за електронни обществени поръчки, обхващаща целия ЕС, при която да няма възможност за „съобщаване“ на обява за търг във всичките 27 държави-членки. От друга страна, преводът от национален възлагателен орган на тръжна документация на официалните езици на ЕС, камо ли на езиците на всички 27 държави-членки, за да бъде направена тръжната документация, достъпна за предприятията във всички държави-членки, е тежък и скъп процес и би забавил възлагането на обществената поръчка.

Важно е предприятията или лицата, желаещи да участват в търг, да знаят какви търгове са обявени и тази информация да бъде достъпна без езикови бариери. След това заинтересованото предприятие, било то голямо, малко, средно или микро, следва да потърси по-подробна информация чрез улесняващите центрове за подкрепа, предложени в настоящото становище, и да прецени дали да направи допълнителни разходи за по-подробен превод на информацията, различна от достъпната, чрез ползването на предложените езикови инструменти.

Едно потенциално решение би било разработването от Комисията на онлайн инструмент за превод на обществени поръчки, разработен специално и приспособен към техническия език на тръжните документи, тоест с отделяне на специално внимание на правилния превод на технически думи като „може“, „задължителен“ и др., като се избягват нюанси, които биха могли да доведат до неправилно тълкуване.

Такъв инструмент обаче следва да бъде използван само за изключително обикновени обществени поръчки и при положение, че е гарантирана по-голяма яснота, за да не се стигне до увеличаване на административната тежест без реален интерес и за възлагащия орган, и за участника в търга.

3.12 Въпрос 12.

ЕИСК препоръчва Комисията да повлияе на държавите-членки за изграждане на техните рамки за електронни обществени поръчки въз основа на „отворени“ стандарти.

ЕИСК препоръчва Комисията да насърчи държавите-членки да използват отвореното решение e-PRIOR, предоставяно безплатно от Комисията като елементи с отворен код за включване във всяко разработвано решение за електронни обществени поръчки.

3.13 Въпрос 13.

ЕИСК препоръчва Комисията да насърчи и повиши предоставянето на решения на базата на отворен код за вграждане в съществуващи или разработвани системи за електронни обществени поръчки.

3.14 Въпрос 14.

ЕИСК е съгласен, че ЕК следва да продължи да разработва набора си от приложения, като решенията e-PRIOR, и да ги предоставя за ползване от държавите-членки.

3.15 Въпрос 15.

Както беше посочено, ЕК и държавите-членки трябва да започнат инициативи за изграждане на устойчив капацитет в подкрепа на подготовката на МСП за електронна търговия от типа B2G. Въпросът с езика е много по-голямо препятствие, което трябва да бъде преодоляно, ако те искат да участват във вътрешноевропейски електронни обществени поръчки.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Реализиране на ползите от електронното фактуриране за Европа“

COM(2010) 712 окончателен

(2011/C 318/17)

Докладчик: г-н IOZIA

На 2 декември 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Реализиране на ползите от електронното фактуриране в Европа“

COM(2010) 712 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 119 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изразява своята подкрепа за Комисията и оценява работата, извършена от нея, като споделя съдържанието на съобщението, което е част от Програмата в областта на цифровите технологии за Европа. Осъвременяването на инструментите, които регулират икономическите отношения – техническата иновация – води не само до изключително важни икономии, но и допринася за разпространението на иновациите и постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

1.2 Изпълнението на Програмата в областта на цифровите технологии ще бъде основен двигател за обновяването на идеята за вътрешния пазар като фактор за устойчиво социално и икономическо развитие.

1.3 ЕИСК подчертава необходимостта да се отчитат в особена степен евентуалните предимства на едно повсеместно разпространение на електронното фактуриране. Тези предимства трябва да бъдат разпределени справедливо между всички категории предприятия, с особен акцент върху МСП. Специално внимание следва да се обърне на техните специфични нужди от огромяване в областта на цифровите технологии, от намаляване на разходите за достъп до цифровите платформи и до софтуерните приложения за управление.

1.4 ЕИСК призовава Комисията да положи усилия, за да направи възможно най-бързо приемането на новото законодателство относно електронния подпис, и си задава въпроса дали не е по-добре в случая да се приеме регламент вместо директива, за да се избегнат проблемите и различията при транспониране, които ще продължат да поддържат разликите в нормативната уредба по този въпрос.

Реформата на системата за непряко данъчно облагане (ДДС) вече отчита приравняването на хартиените и електронните разписки за целите на съхраняването на счетоводните записи и фактурите. Данъчните администрации на държавите-членки би трябвало възможно най-бързо да приведат своето законодателство в съответствие с тези разпоредби.

1.5 Що се отнася по-специално за МСП ЕИСК препоръчва да бъдат защитени техните интереси по отношение на плащането на ДДС, който би трябвало да бъде събиран при плащането на електронната фактура вместо на определена дата след издаването на фактурата. Новата система трябва надлежно да отчита проблемите в управлението на ликвидността, които биха могли да възникнат за МСП.

1.6 ЕИСК подкрепя широкото разпространение на въвеждането на електронното фактуриране, което да се извърши бързо, но да остане незадължителен режим, и не счита, че са налице условията за задължително въвеждане на тази система, макар да оценява нейните цели.

1.7 ЕИСК препоръчва на Комисията да продължи предпазливо и внимателно с приемането на разпоредбите, необходими за постигане на поставената цел, за да не се създават излишни и скъпо струващи проблеми за предприятията и потребителите.

1.8 Съвместното съществуване на двата режима с еднаква правна стойност – този на електронното фактуриране и този на хартиен носител, би трябвало да даде възможност на всички да изберат най-подходящия модел за своите конкретни нужди.

1.9 ЕИСК приканва Комисията да въведе глобални стандарти за електронното фактуриране. Стандартизирането и оперативната съвместимост на системите са основни фактори за разпространението и успеха на електронното фактуриране, които позволяват развитието на вътрешния пазар и предоставят възможност за увеличаване на броя на операторите на пазара.

В настоящото положение обаче пазарът е фрагментиран и в него не се обменя информация, което на практика възпрепятства развитието на този полезен инструмент на трансгранично равнище.

1.10 Пилотният проект PERPOL следва да бъде разгърнат в по-общ план, като се осъществи постоянна връзка между тези области, в които електронното фактуриране вече е факт. Следва да се обърне по-голямо внимание на нуждите на МСП.

1.11 Сред адресатите на електронното фактуриране в съобщението не се вземат предвид потребителите, техните нужди и интереси. Само онези, които имат добър опит в използването на информационните технологии, ще могат да се възползват от удобството да получават електронна фактура.

1.12 Перспективата за разпространение на този инструмент следва да определи възможността за реализиране на положителен цикъл: визуализиране на електронния каталог, избор и поръчка, изпращане на стоката, издаване на фактурата, плащане и успоредно прехвърляне на дължимите средства към данъчната администрация посредством автоматично изчисление на приложимата ставка по ДДС според вида стока и оператор.

1.13 Ускоряването на тези процедури ще доведе до значително по-малък разход на време, по-навременни плащания, ограничаване на фалшивите фактури.

1.14 Финансираните от ЕС проекти в областта на електронния бизнес следва да включват задължителното изискване малките и средните предприятия да участват в определен дял от всички пилотни проекти. Това би могло да насочи вниманието към нуждите на МСП още от първоначалните етапи на тези инициативи и най-вече да повлияе на развитието на иновационни технологии за МСП (например, за проекта PERPOL).

1.15 Европейската комисия би трябвало да акцентира в по-голяма степен върху необходимостта националните администрации да възприемат принципа на „равно третиране“ на хартиените и електронните фактури, чрез който да се премахнат препятствията пред трансграничната търговия, по-специално като се премахне задължението за използване на конкретни технологични решения (сред които електронните подписи), които не са необходими за хартиените фактури, и като се премахне все още съществуващото тежко изискване в някои държави-членки да се разпечатват електронни фактури за целите на данъчния контрол, ако са спазени всички изисквания, които са в сила.

1.16 Биха могли да бъдат разработени стимули за МСП в сътрудничество с местните власти посредством специфични програми. Трябва да се разгледа възможността за участие на ГД „Регионална политика“.

1.17 ЕИСК оценява положително създаването на европейски форум по електронното фактуриране и декларира своята готовност за участие в неговата дейност.

2. Въведение

2.1 Фактурата е основен документ, който се разменя между търговските оператори, както и между тях и крайните потребители. Освен нейната основна функция като искане за плащане от продавача към купувача за доставени стоки или извършени услуги, фактурата представлява важен счетоводен документ и има потенциални законови последици и за двамата търговски партньори – в действителност тя представлява документ с договорна сила в отношенията между предприятия и потребители. В някои държави фактурата е ключов документ за данъчните декларации, за възстановяване на суми и за окомплектоване на декларации за внос и износ.

2.2 Участващите страни са купувачът и продавачът. В някои обстоятелства изпращачът и получателят могат да бъдат трети страни, какъвто е случаят с транспортните или логистични оператори.

2.3 Електронното фактуриране е автоматичен процес на издаване, изпращане, получаване и обработка на данните на фактурите по електронен път. Електронното фактуриране е част от сложна мрежа от търговски процеси и процедури, обикновено наричани „цикъл поръчка-инкасиране“, от гледна точка на доставчика, и „цикъл покупка-плащане“, от гледна точка на купувача.

2.4 Сред седемте водещи инициативи, предложени от Европейския съюз за конкретното изпълнение на стратегията „Европа 2020“, „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ има за цел да подкрепи, чрез адаптиране на нормативната уредба, развитието на информационните технологии, посветени, наред с другото, на опростяването и намаляването на тежестите с оглед доизграждането на вътрешния пазар. Повече от сто инициативи и над тридесет законодателни разпоредби ще бъдат приети през следващите десет години за постигане на тринадесетте основни цели.

2.5 В съобщението на Комисията, изготвено след 5-годишен процес на подготовка и на задълбочени консултации, се засяга един изключително важен сектор от Програмата – електронното фактуриране, като се поставя целта до 2020 г. електронното фактуриране да стане основният начин на фактуриране. Изчислено е, че в момента едва 5 % от всички дейности, свързани с фактурирането на предприятията, се извършват чрез електронно фактуриране.

2.6 Комисията изчислява, че потенциалната икономия, която би могла да бъде реализирана, възлиза на 240 милиарда евро за шест години ⁽¹⁾. Европейската асоциация на корпоративните ковчежници е достигнала до подобни резултати, като е изчислила, че предприятията могат да спестят до 80 % от текущите си разходи за автоматично обработване на данните на фактурата, като елиминират изразходването на хартия и като намалят чувствително положението труд. Развитието на единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) ще може да свърже фактурирането с плащанията, като позволи интегриране на системите и предостави възможност да се създадат „оперативно съвместими европейски схеми за електронното фактуриране“.

2.7 Определените приоритети са следните:

- „гарантиране на правната сигурност и осигуряване на ясни технически условия за електронните фактури за улесняване на масовото им въвеждане;
- насърчаване и популяризиране на развитието на отворени и оперативно съвместими системи за електронно фактуриране въз основа на общ стандарт, като особено внимание се обръща на потребностите на МСП;
- подкрепа за въвеждането на електронното фактуриране чрез създаване на организационни структури, като националните форуми по електронното фактуриране и Многостранния европейски форум“.

⁽¹⁾ SEPA potential benefits at stake, Capgemini.
http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-capgemini_study-final_report_en.pdf.

3. Наблюдения и коментари на ЕИСК

3.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е убеден поддръжник на водещата инициатива „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ и приветства инициативата на Комисията. В различни свои предишни становища ⁽²⁾ ЕИСК е поддържал приемането на програми и законодателни инициативи, насочени към насърчаването на използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ).

3.2 Обемът от фактурите и сметките в Европа възлиза на повече от 30 милиарда. През 2011 г. 3 милиарда сметки и фактури ще бъдат изпратени по електронна поща, но само част от тях ще бъдат електронни фактури. Повече от 4,5 милиона предприятия и над 75 милиона потребители вече използват тази система. Най-големите оператори в сектора, които предоставят своите услуги в областта на електронното фактуриране, удвояват обема на своята стопанска дейност в рамките на няколко месеца.

3.3 В проучванията, извършени от експертна група по поръчка на Комисията, се изчислява, че икономията от всяка фактура може да възлезе на значителна сума в евро за този, който издава счетоводния документ. Електронното и автоматично изпращане може да спести до 60-80 % спрямо традиционните процеси, които се основават на използване на хартиен носител. Най-общо това означава, че могат да бъдат спестени между 1 и 2 % от административните разходи. Налице е положителна икономическа възвръщаемост от инвестиране в проект за електронно фактуриране само след шест месеца, съгласно оценките на най-големите експерти в сектора ⁽³⁾.

3.4 В съобщението Комисията изразява надежда, че електронното фактуриране ще стане доминиращият метод, но не посочва защо този процес изисква толкова дълго време. ЕИСК счита обаче, че е нужно да се положат всички възможни усилия, за да се ускори, доколкото е възможно, изпълнението на тази цел.

3.5 ЕИСК подчертава и оценява важния принос, който развитието на електронното фактуриране ще може да даде за намаляване на емисиите на CO₂ вследствие на намаляването на изразходваната за транспорт енергия и на потреблението на хартия.

3.6 ЕИСК споделя и счита, че е много важен приоритетът, който се признава на МСП и на информацията, която те дават в проучването, извършено от експертната група, създадена от Комисията.

3.7 ЕИСК препоръчва да се приложат всички възможни мерки, за да се улесни утвърждаването на множество специализирани оператори, като се предотврати създаването *de facto* на малки монополи, които неизбежно биха се възползвали от една доминираща позиция.

3.8 ЕИСК приканва Комисията да изготви полезни инициативи за прилагане на практика и въвеждане на стандартния модел, подготвен от UN/CEFACT ⁽⁴⁾, междуправителствен орган, подпомагащ Комитета по търговия към Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ на ООН), за развитие на работна програма с глобално значение за постигане на координация и сътрудничество в областта на електронните стандарти и улесняването на търговията между предприятията.

3.9 Повсеместното прилагане на добрите практики, разработвани в някои държави-членки с цел налагане на задължително използване на електронните фактури при обществените поръчки, трябва да бъде подкрепено от Съвета, като подходящо средство за разширяване на тяхното разпространение. Проектът PERPOL (*Pan-European Public Procurement On-line — Паневропейски електронни обществени поръчки*), пилотен проект с широк обхват на CIP (Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации), поддържан от Комисията, следва да бъде разгърнат в по-общ план чрез въвеждането на разработените стандарти и подкрепата за тях, като се свържат онези европейски области, където електронните обществени поръчки вече са факт.

3.10 ЕИСК приветства тази инициатива, но препоръчва да бъде предоставена възможността за оперативност в областта на електронните фактури и на други оператори, като се отвори пазарът и за други субекти. В момента близо 400 са операторите, предоставящи услуги за електронно фактуриране, които работят преди всичко на местно равнище, с широка гама от продукти. За съжаление оперативната съвместимост на системите е една много далечна перспектива. Общите глобални стандарти, които ЕИСК препоръчва да бъдат приети, са от основно значение за ускоряване на изграждането на единния европейски пазар и за разпространение на ползите от него сред широк кръг от субекти, по-специално МСП, като по този начин се увеличи тяхната конкурентоспособност.

3.11 Ползите от единни модели на електронно фактуриране са очевидни. В момента пазарът е фрагментиран и няма комуникация. ЕИСК поддържа инициативите, насочени към съсредоточаване върху все по-интегрирани равнища на оперативна съвместимост и е изразява задоволство, че моделът UN/CEFACT CII v.2 (*Cross-Industry Invoice*) беше възприет като основа за развитие на ISO 20022 invoice message standard (стандарт относно съобщенията за финансовата индустрия).

3.12 Глобалните стандарти трябва винаги да предвиждат съответните процедури за обществени поръчки с цел да се предотврати нуждата предприятия да автоматизират процеса на фактуриране отделно от процеса на снабдяване или от процеса на поръчка например. Това би довело до неефективност. Развитието на профили CEN/BII за цялата верига на доставки трябва да бъде насърчено и следено отблизо, тъй като те представляват основата на електронните документи PERPOL. Особено внимание следва да се обърне на постепенното въвеждане на стандарта UBL в различни държави-членки на ЕС и най-вече от страна на публичния сектор. Следва да се насърчава въвеждането на подобни глобални стандарти.

⁽²⁾ „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, ОВ С 54 от 19.2.2011 г., стр. 58; „Да превърнем цифровия дивидент в социални постижения и икономически растеж“ ОВ С 44 от 11.2.2011, стр. 178; ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 116 и ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 60; „Подобряване на моделите на публично-частните партньорства на участието чрез развитие на електронни услуги за всички в ЕС-27“, ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 72; ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 98; ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 69; ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 84; ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 36; ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 8; ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 92; ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 87; ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 63; ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 61; ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 50; ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 27; ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 21; ОВ С 325, 30.12.2006 г., стр. 78; ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 222; ОВ С 110, 9.5.2006 г., стр. 83; ОВ С 123, 25.4.2001 г., стр. 36.

⁽³⁾ <http://www.expp-summit.com/marketreport.htm>.

⁽⁴⁾ Център на ООН за улесняване на търговията и електронен бизнес.

3.13 В бъдеще, когато системата за електронно фактуриране бъде разгърната в по-общ план, финансовите администрации несъмнено ще могат да извлекат полза от електронното фактуриране с едновременно заплащане на ДДС в момента на плащането на фактурата. Интегрирането с единната зона за плащания в евро ще допринесе за по-голяма ефективност на системата за събиране на ДДС. За да се избегнат отрицателни последици за МСП, по-специално по отношение на управлението на ликвидността, ЕИСК препоръчва на Комисията да има предвид този въпрос.

3.14 Икономии ще се реализират преди всичко в управлението на данъчните декларации и в разходите за автоматичните плащания. По принцип за икономическата система намаляването на разходите за събиране, контрол и управление на данъчните услуги представлява цел за модернизация и подобрене. Намаляването на укриването на данъци, за което може да допринесе автоматизирането на процеса на фактуриране, ще подпомогне допълнително системата да намери ресурси за реинвестиране в поддържането на икономически и производствени дейности.

3.15 ЕИСК подкрепя необходимостта от бързо преразглеждане на Директива 1999/93/ЕО относно електронните подписи с цел въвеждане на правна система за признаване в ЕС и оперативна съвместимост на един сигурен и гарантиран електронен подпис и отправя искане към Комисията да подкрепи неотложността на този въпрос пред Съвета и

Парламента, за да приемат необходимите разпоредби в най-кратък срок. Различията при транспонирането на директивата и задължителното използване на тази система в различни държави-членки доведоха до сериозни проблеми, особено за МСП, които считат електронните подписи за една от най-големите и безсмислени пречки пред въвеждането на електронното фактуриране. По отношение на законодателния инструмент ЕИСК си задава въпроса дали не е настъпил моментът, чрез приемане на нов регламент, най-накрая да бъде наложена единна нормативна уредба съобразно очакванията, които се създадоха с приемането на Акта за единния пазар.

3.16 Европейските граждани не забелязват възможностите, предложени им от единния пазар, поради все още съществуващите бариери, бюрократични спънки, административни задължения. Потребителите все още не са видели ползите, на оповестяването на които беше толкова силно наблегнато, като например във финансовия и енергиен сектор, където само европейското законодателство наложи правила, които облагодетелстваха потребителите (трети енергиен пакет, SEPA, MIFID и т.н.).

3.17 ЕИСК счита, че предложението, съдържащо се в съобщението на Комисията, е правилно насочено, и призовава за цялостно ускоряване на процесите на вземане на решения и на темповете за реализиране на проекта, за да може да се предложи на работниците, гражданите и предприятията една хармонизирана законодателна рамка или по-точно регулирана по единен начин.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — За по-добре функциониращ единен пазар на услугите — използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите“

COM(2011) 20 окончателен

(2011/C 318/18)

Докладчик: г-н **Martin SIECKER**

На 27 януари 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — За по-добре функциониращ единен пазар на услугите — използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите“

COM(2011) 20 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 134 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът подкрепя желанието на Комисията да подобри функционирането на единния пазар на услугите. От само себе си се разбира, че ограниченията под формата на дискриминационни, необосновани или несъответстващи изисквания трябва да бъдат премахнати. Ето защо ЕИСК приветства инициативата, насочена към модернизиране на обществените услуги чрез създаването на „единни звена за контакт“. Изцяло положително следва да бъде оценено административното сътрудничество в рамките на трансграничното предоставяне на услуги. Все пак то следва да бъде разширено и в политическите области, където става въпрос за изпълнението на задължения.

1.2 ЕИСК намира, че заключенията на Комисията относно въздействието на директивата за услугите и функционирането на сектора на услугите са преждевременни. Директивата е в сила едва от няколко години. Фактът, че всички държави-членки не са еднакво удовлетворени от директивата и че трябва да я въвеждат по различен начин в собственото си законодателство, говори за наличието на комплексни фактори, които не са отразени в съобщението. Секторът на услугите е обширен и сложен и се състои от множество отрасли. Ще е нужно време, за да може единният пазар на услугите да бъде рационализиран посредством европейското законодателство.

1.3 Директивата за услугите беше изготвена в рамките на стария договор, който все още разглеждаше икономическия интерес като висш приоритет на единния пазар. В рамките на Договора от Лисабон някои други интереси вече не са подчинени на икономиката, а са поставени на едно и също равнище с нея. Интересно е да се проучи как законодателството и съдебната практика, възникнали при условията на стария договор, се съотнасят към новия договор. В своето становище относно „Акта за единния пазар“ ЕИСК препоръчва Директивата за командироването да се преразгледа в светлината на новия договор. Би било интересно да се види дали прегледът на

решенията на Съда на Европейския съюз, които отреждат върховенство на единния пазар (предишен член 49) може да внесе и нови гледни точки.

2. Основно съдържание на съобщението на Комисията

2.1 Въпреки че услугите са главният двигател на икономиката на ЕС, Комисията е на мнение, че пазарът на услугите още не е реализирал пълния си потенциал. Ето защо в съобщението относно стратегията „Европа 2020“ Комисията подчертава, че въз основа на директивата за услугите трябва да бъде създаден по-интегриран единен пазар на услуги ⁽¹⁾. Освен това в съобщението „За Акт за единния пазар“ Комисията подчертава, че единният пазар на услугите трябва да се задълбочи ⁽²⁾. Тези два подхода ще са необходими, за да се помогне на предприятията от сектора на услугите да се развият и да заемат подобри позиции на световно равнище, което ще даде възможност за създаване на още повече работни места.

2.2 Приемането на директивата относно услугите през декември 2006 г. ⁽³⁾ и последвалото ѝ прилагане отбелязаха началото на подобряването на функционирането на единния пазар на услугите. Благодарение на този законодателен акт Европейската комисия успя да опрости регулаторната рамка. След това многобройни нормативни актове за прилагане, приети в държавите-членки, позволиха да се премахнат стотици необосновани или непропорционални изисквания в целия ЕС.

2.3 Директивата относно услугите предвижда „процес на взаимна оценка“, замислен като инструмент за партньорска проверка на законодателството. През 2010 г. държавите-членки, както и Лихтенщайн, Норвегия и Исландия извършиха оценка на почти 35 000 правни изисквания, налагани най-вече

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 окончателен.

⁽²⁾ COM(2010) 608 окончателен.

⁽³⁾ Директива 2006/123/ЕО.

на предприятията в сектора на услугите. Става дума както за изисквания във връзка с установяването (процедури за издаване на разрешително, териториални ограничения или такива във връзка със собствеността върху капитала), така и за изисквания при трансгранично предоставяне на услуги (задължения за регистриране, уведомление или застраховане).

2.4 Най-очевидното заключение от този процес е, че в някои сектори на услугите изграждането на единния пазар на услугите все още не е приключило. Според Комисията основният проблем се състои в това, че все още не всички дискриминационни ограничения са премахнати чрез законодателни мерки и въвеждането на законите, които премахват ограниченията, още не е завършило във всички държави-членки или пък че тези закони още не се прилагат правилно навсякъде. Освен това според Комисията държавите-членки продължават системно да запазват за някои стопански субекти известни дейности в областта на услугите.

2.5 С цел продължаване на изграждането на единния пазар на услугите, Комисията предлага поредица от действия през следващите 18 месеца, а именно:

- „проверка на ефикасността“ на единния пазар на услугите, за да се анализира ситуацията от гледна точка на ползвателите (предприятия, самонаети лица, потребители);
- целенасочени действия за премахване на остатъчните регулаторни ограничения, които необосновано възпрепятстват единния пазар на услугите;
- целенасочени действия за превръщането на единния пазар на услугите в осезаема реалност.

До края на 2012 г. Комисията ще анализира ефективността на средствата за правна защита, с които разполагат доставчиците на услуги на национално равнище, в случай че гарантираните им от единния пазар права са нарушени от националните администрации и ще реши дали се налагат следващи стъпки.

3. Общи бележки

3.1 Комисията с право заявява, че единният пазар на услугите не е самоцел, а средство за подобряване на ежедневието и благосъстоянието на европейските граждани и предприятия. Важно е приносът на единния пазар да се обвърже по-тясно с тези хоризонтални цели. Директивата за услугите беше изготвена в рамките на стария договор, който все още разглеждаше икономическия приоритет като висш приоритет на единния пазар. В рамките на Договора от Лисабон някои други интереси вече не са подчинени на икономиката, а са поставени на едно и също равнище с нея. Интересно е да се проучи как законодателството и съдебната практика, възникнали при условията на стария договор, се съотнасят към новия договор. В своето становище относно „Акта за единния пазар“ ЕИСК препоръчва Директивата за командироването да се преразгледа в светлината на новия договор. Би било интересно да се види дали прегледът на решенията на Съда на Европейския съюз, които отреждат върховенство на единния пазар (предишен член 49), може да внесе и нови гледни точки.

3.2 Извършените досега оценки обръщат прекалено голямо внимание на законодателството като такова и поради това са твърде „технократични“ по същността си. Така например

правната уредба в дадена държава-членка по отношение на някои професии може да е обусловена от целта за качество на съответната услуга и следователно да е приета в интерес на благоденствието на гражданите. Определянето на такава уредба като пречка за свободното движение на трансгранични услуги не трябва автоматично да води до премахването на тази „пречка“. В подобни случаи интересите на потребителите и на работниците могат да имат по-голяма тежест от съображенията, свързани с икономическите свободи. Трябва да се премахнат единствено препятствията, които действително произтичат от неоснователни и дискриминационни мотиви.

3.3 ЕИСК намира, че заключенията на Комисията относно въздействието на директивата за услугите и функционирането на сектора на услугите са преждевременни. Директивата е в сила едва от няколко години. Фактът, че всички държави-членки не са еднакво удовлетворени от директивата и че трябва да я въведат по различен начин в собственото си законодателство, говори за наличието на комплексни фактори, които не са отразени в съобщението. Секторът на услугите е обширен и сложен и се състои от множество отрасли. Ще е нужно време, за да може единният пазар на услугите да бъде рационализиран посредством европейското законодателство.

3.4 В документа става дума както за правото на свободно установяване, така и за свободното трансгранично движение на услуги, а това са две различни понятия. Изискванията във връзка с установяването са преди всичко национално правомощие, докато трансграничното предоставяне на услуги в рамките на икономическите свободи е в обсега на европейското законодателство. Задача на държавите-членки е да намерят подходящ баланс между двете.

3.5 Препоръчително е също така да се формулира ясно определение на това, което се разбира под трансгранични услуги и да се уточни за какво се отнасят данните, посочени в съобщението. Комисията пояснява, че директивата за услугите обхваща 40 % от БВП на ЕС. По-нататък в съобщението се казва, че секторът на услугите създава около 70 % от БВП на Съюза. Оттук може да възникне впечатлението, че трансграничните услуги съставляват повече от половината на пазара на услуги, което обаче е спорно.

3.6 Съобщението съдържа няколко, меко казано, недоказуеми, или дори спорни хипотези, които Комисията възприема с твърде голяма лекота. В параграф 5.1 Комисията изразява големи очаквания относно резултатите от „проверките на ефикасността“, които вече се провеждат с държавите-членки, въпреки че някои държави-членки допринасят за възпрепятстване на изграждането на единния пазар на услугите.

3.7 В глава 2 Комисията твърди, че според консервативните прогнози икономическата полза от въвеждането на директивата за услугите ще бъде в размер до 140 млрд. евро, което се равнява на ръст от 1,5 % на БВП на ЕС. Тези данни са от проучване, проведено от нидерландското Централно бюро за планиране през 2007 г., малко след въвеждането на директивата за услугите, когато нивото на очакванията по отношение на нейното въздействие още не беше подкопано от кризата, която избухна по-късно. Тук също е уместно да се внесе известно нюансиране.

3.8 Оценката на процеса на взаимна оценка от 2010 г., разглеждан в глави 3 и 4, буди въпроси. В своето съобщение Комисията пише, че взаимната оценка е имала „безпрецедентен „ефект на единния пазар на услугите“ в държавите-членки“, без обаче да уточнява в какво се състои този ефект. Възможно е това да е предизвикало голяма активност в някои публични администрации в държавите-членки, но какви са конкретните отражения и последици върху единния пазар за услугите?

3.9 Европейската комисия не се произнася ясно относно евентуалното степенуване на различните хоризонтални цели, които Европейският съюз желае да постигне. Това се изразява например в известна неяснота относно възможността държавите-членки, в името на общия интерес, да прилагат нормативна уредба, която би могла да има ограничавашо въздействие. Въпросите във връзка с тази възможност заслужават по-широко обсъждане в обществото, особено с оглед на посочената в Доклада Монти липса на подкрепа за европейския проект от страна на общественото мнение.

4. Специфични бележки

4.1 Комитетът споделя желанието на Комисията да подобри функционирането на единния пазар на услугите. Очевидно е, че пречките под формата на дискриминационни, необосновани или несъответстващи изисквания трябва да бъдат премахнати. Затова Комитетът посреща със задоволство инициативата, насочена към модернизирани на публичната администрация чрез създаването на „единни звена за контакт“. Трансграничното административно сътрудничество заслужава да бъде приветствано. Това сътрудничество обаче следва да бъде разширено и в политическите области, където става въпрос за спазването на задължения⁽⁴⁾.

4.2 Директивата за услугите предвижда задължителни да бъдат само електронните „единни звена за контакт“. В някои държави-членки наред с това бяха създадени „физически“ единни звена за контакт, които предоставят също и различни, по-проактивни и по-обширни услуги на предприемачи, които желаят да започнат дейност на пазари в други държави-членки. Комитетът смята, че такива звена за контакт трябва да бъдат лесно достъпни, и то не само на официалния език на страната, и освен това да предлагат възможността за регистрация онлайн. ЕИСК би желал да получи повече информация за опита, натрупан от предприемачите в рамките на тези два различни подхода, и приканва Комисията да проучи дали „физическите“ единни звена за контакт отбелязват по-добри резултати и са оценявани по-високо, отколкото електронните.

4.3 Необходимо е малко да се нюансира твърдението, че секторът на услугите е един от най-иновационните и динамични сектори и че има потенциал да допринесе съществено за нов икономически растеж. Разбира се, директивата за услугите има положителен и значителен принос за развитието на заетостта в Европейския съюз и даде възможност да се създадат голям брой висококачествени нови работни места. И все пак много „нови“ работни места в този сектор са за нискоквалифициран, монотонен и ниско платен труд. Нарастващият брой работещи бедни - феномен, чиято връзка с тези нови услуги беше изтъкната в няколко проучвания, не допринася за подобряване на благосъстоянието на гражданите на ЕС.

4.4 Свободата на предоставяне на услуги и свободното движение на работници не са едно и също нещо. Въпреки това редица проучвания показват, че свободата на предоставяне на услуги редовно се използва като претекст за наемане на работници. Трябва да се води борба срещу трансгранични услуги, чиято единствена цел е наемането на евтина работна ръка. В случаите на трансгранично наемане на работна ръка следва да се прилага принципът на страната, в която се упражнява дейността, за да се защитят интересите както на работниците, така и на добросъвестните работодатели и да се предотврати всяка нелоялна конкуренция, произтичаща от използването на мними самонаети лица или от заобикалянето на действащия в страната режим на условия на труд по други начини.

4.5 Фактът, че се контролират и спазват условията на труд, действащи в страната, в която се упражнява дейността, не следва да бъде определен от Европейския съюз като „ограничение“ за функционирането на единния пазар на услугите, при условие че тези разпоредби не се използват за възпрепятстване на конкуренцията. Контролът върху спазването на колективните договори е не само в интерес на защитата на основните права на работниците, които следва да бъдат зачитани, но също и в интерес на добросъвестните работодатели. Това се отнася не само за големите мултинационални корпорации, но също и за МСП. Задължението за регистриране и за уведомяване, което е необходимо, за да се гарантира спазването на основните права, е основен елемент от задълженията, свързани с предоставянето на трансгранични услуги. Подобряването на сътрудничеството между държавите-членки по места е в интерес на всички участници и от полза също и за трансграничното предоставяне на услуги.

4.6 В съобщението си Европейската комисия констатира, че делът на трансграничните услуги в икономическия обмен в рамките на ЕС остава по-малък от този на сектора на услугите на национално равнище. Много видове услуги имат местен характер и се отличават с по-стеснен географски обхват и са по-трудно търгуеми от разстояние. Комисията споменава това мимоходом, но без да отрази обхвата и значението на този аспект. Приведените в съобщението примери също не спомагат за изясняване на очакванията на Комисията. Изглежда се касае по-скоро за инцидентни случаи в ограничен брой държави-членки, в които директивата за услугите очевидно не е била въведена както трябва, а не за основни пропуски в самата директива.

4.7 Комисията поставя ударението върху конкуренцията, от която се очаква да донесе на потребителите предимства, особено по отношение на избора и цената. Потребителите имат обаче и други важни очаквания във връзка с предоставянето на услуги, като например сигурност, безопасност, качество, прозрачност на цените, справедливи договорни условия, по-ясна и разбираема информация и гаранция за възстановяване на заплатената цена, когато предоставените услуги не са удовлетворителни. Необходимо е също нормативна уредба за сектора, за да не се допусне нарушаване на правата на потребителите, както се случи при либерализацията на енергийния сектор и на пазара на телекомуникациите.

4.8 За да се предотврати непрофесионализмът, да се гарантира качеството на услугите и да се осигури възможност за подаване на жалба, когато доставчикът на услуги не изпълни задълженията си, е важно утвърдените професионалисти от различните сектори да бъдат вписани в публично достъпен регистър. Квалификацията на регистрираните професионалисти следва да отговаря на определени условия, а професионалните им умения да бъдат периодично контролирани. Когато

⁽⁴⁾ COM(2008) 703 окончателен.

потребителите получат по този начин възможност информирано и без риск да изберат своите доставчици на услуги, доверието в единния пазар ще нарасне.

4.9 В правен аспект в съобщението многократно се предлага осигуряване на възможност доставчиците на услуги и най-вече малките и средните предприятия да подават жалби. Този подход е твърде едностранчив: осигурената възможност за подаване на жалба в тази област следва да служи не само на предприятията, но също така на потребителите и работниците.

4.10 Ограниченията, създадени от националното законодателство на държавите-членки и разглеждани от Комисията в параграф 5.2, не могат и не трябва да бъдат преценявани изключително от гледна точка на доставчика на услуги. Запазените дейности, ограниченията по отношение на собствеността върху капитала и изискванията във връзка със застраховането се

основават също и на определени от обществото изисквания за качество. Освен това такива изисквания имат за цел да гарантират едновременно правната отговорност и възможността за потребителите и работниците за подават жалба.

4.11 Органите и институциите, на които са поверени контролът и прилагането, редовно обръщат внимание върху явлениято „фирми – пощенски кутии“ в трансграничния обмен. В тези случаи с единния пазар на услугите се злоупотребява, за да се заобиколят или да се избегнат законите и правната уредба на няколко държави. Същият проблем се явява там, където масово се работи със статут на самонаети лица, докато тези работници всъщност са мними самонаети. Комитетът препоръчва на Европейската комисия да анализира по-задълбочено тази форма на нарушаване на конкуренцията, вредна най-вече за добросъвестните малки или големи предприятия, и при необходимост да предприеме съответни мерки.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“

COM(2011) 15 окончателен

(2011/C 318/19)

Докладчик: г-н van IERSEL

Съдокладчик: г-н CABRA DE LUNA

На 27 януари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“

COM(2011) 15 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

Определения

Директива	Директива 2004/18/ЕО – процедури за възлагане на договори за обществени поръчки
Органи	Терминът „възлагащи органи“ се използва в съответствие с определението, посочено в член 1, параграф 9 от Директивата. Функциите на възлагащите органи също произтичат от разпоредбите на Директивата.
Сектор на комуналните услуги	Терминът „възложители“ се използва по смисъла на Директива 2004/17/ЕО.
Свърхрегулиране (Gold Plating)	Отежняване при прилагането на директивите в националното законодателство ⁽¹⁾

постигане на качество в обществените поръчки. Последното цялостно преразглеждане на директивите беше извършено през 2004 г. ЕИСК настоява всяко следващо преразглеждане да се извършва със същото внимание и прецизност както през 2004 г.

1.3 Един цялостен анализ на ефекта от Директивата и на начина, по който тя се прилага в държавите-членки, както и на решенията на Съда на Европейските общности след 2004 г., е изключително важен за всяко следващо преразглеждане. Трябва да се има предвид и това, че опитът от широкото прилагане на Директивата в Европа е твърде скорошен.

1.4 Ненужната бюрокрация трябва да бъде ограничена, за да се получат най-добри резултати за всички. Трябва да се избягва усложняването на законодателството и широкоразпространеното свръхрегулиране в държавите-членки като следствие от неправилно прилагане на Директивата. Стратегията „Европа 2020“ предполага по-голяма наблюдаваща роля на Комисията.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства дискусията, която Комисията инициира в своята Зелена книга, за модернизирване на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки с по-висока степен на ефективност в контекста на един по-добре функциониращ единен пазар, който да бъде по-иновационен, екологичен и социален. След като Комисията извърши оценка на въздействието на Директива 2004/18/ЕО, Комитетът предвижда да изготви допълнение към настоящото становище в светлината на направените в тази оценка констатации.

1.2 Директивите относно обществените поръчки ⁽²⁾ са насочени, наред с другото, към създаване на условия за

1.5 ЕИСК подчертава, че принципите на откритост и прозрачност, както и на ефективност, правна сигурност, икономически изгодно използване на средствата, конкуренция, достъп на МСП и на свободните професии до пазара, пропорционалност, увеличаване на трансграничните договори, недопускане на дискриминация и корупция, както и необходимостта от професионализъм остават толкова валидни, колкото и преди.

1.6 ЕИСК подчертава влиянието и значимостта на иновационните, екологичните и социалните аспекти на стратегията „Европа 2020“ и за обществените поръчки.

1.7 За да се постигне по-голяма ангажираност на държавите-членки към правилното прилагане на Директивата и за да бъдат включени целите на стратегията „Европа 2020“ в договорите за обществени поръчки, ЕИСК настоява да се обърне специално внимание на този въпрос, който следва да се обсъжда ежегодно в Съвета (по конкурентоспособност).

⁽¹⁾ Вж. становищата на ЕИСК в ОВ C93/25, 27.4.2007 г., стр. 25 и ОВ C 24, 31.1.2006 г., стр. 52.

⁽²⁾ Вж. общата Директива 2004/18/ЕО и Директивата за комуналните услуги 2004/17/ЕО. В настоящото становище се разглежда по-конкретно общата директива, по-нататък наричана „Директивата“.

1.8 В държавите-членки се наблюдава засилен интерес към ролята на обществените поръчки в интелигентната икономика. Националните органи формулират, в различни степени, екологични и социални критерии, които трябва да бъдат взети предвид от възложителя. Следва да се вземат предвид специалните изисквания във връзка с обществените поръчки за услугите, които не подлежат на описание ⁽³⁾. Най-добрите практики и опит следва да бъдат част от ежегодните обсъждания в Съвета.

1.9 ЕИСК счита за сериозен недостатък обстоятелството, че в Зелената книга не се разглежда нито необходимостта от задоволителен професионализъм, нито избягването на риска от страна на публичните органи. Професионализмът е от първостепенно значение за насърчаване на иновациите. Необходимо е да се съставят обучителни програми за възложителите в държавите-членки. Комитетът препоръчва да се определят критерии и обменят добри практики.

1.10 Възложителят трябва да поеме пълна отговорност за икономическите, социалните и финансовите последици при определяне на характеристиките на работите, продуктите или услугите. Това може да означава, че от кандидата се изисква да издаде сертификат или декларация за съответствие с националните законодателни изисквания, например по отношение на социалните аспекти, като само за спечелилия участник се изискват официални удостоверения.

1.11 Особено по отношение на по-големите проекти и предвид необходимостта от насърчаване на устойчивото развитие, ЕИСК подкрепя прилагането на принципа за изчисляване на разходите за целия жизнен цикъл, когато това е уместно.

1.12 ЕИСК подкрепя запазване на разликата между „А-услуги“ и „Б-услуги“, при условие че има правна сигурност и възможност за разширяване на трансграничните договори за „Б-услугите“. Той препоръчва Комисията периодично да преразглежда списъка на „Б-услугите“, за да преценява дали би имало полза от прехвърлянето на някои „Б-услуги“ в списъка на „А-услугите“.

1.13 Участието на МСП, включително на социалните предприятия, трябва да се увеличи. Предвид разнопосочните мнения на заинтересованите страни, ЕИСК не подкрепя промяна на праговете. Подобренията могат да бъдат постигнати с правилно използване на принципа на „пропорционалност“, коригиране на начините на публикуване, правилно прилагане на електронния метод за провеждане на търгове и, ако е практически възможно, разделяне на договорите. ЕИСК препоръчва също така програми за подпомагане на експертния капацитет на МСП.

1.14 Една от целите на директивите е борбата с фаворизирането, измамите и корупцията. При модернизирането на директивите следва да се избягва всичко, което отслабва тяхната категоричност. Комитетът счита, че ако за всички обществени поръчки се публикуват известия посредством процедура на предварително електронно представяне на оферти, това би помогнало за предотвратяване на злоупотребите.

⁽³⁾ Независима професионална дейност, чиито предмет са задачи, които не могат да бъдат описани предварително по ясен и изчерпателен начин.

1.15 Още от 1971 г. една от основните цели на директивите е да насърчават европейските трансгранични договори за обществени поръчки. Резултатите са слаби. ЕИСК препоръчва анализ на (най-добрите) практики и примери в държавите-членки, следван от мерки за отваряне на пазарите ⁽⁴⁾.

1.16 ЕИСК препоръчва още при съставянето на трансгранични договори за обществени поръчки в тях да се включва решение относно юрисдикцията.

2. Въведение

2.1 Комисията представя обществените поръчки като една от дванадесетте инициативи, способстващи за изграждането на по-екологосъобразен, социален и иновативен единен пазар ⁽⁵⁾. В своята Зелена книга Комисията подчертава също така необходимостта от ефективност и опростяване, по-лесен достъп за МСП и насърчаване на трансграничните договори.

2.2 Обществените поръчки в ЕС имат дълга история. Те включват начините и средствата, чрез които публичните органи и операторите на комунални услуги ⁽⁶⁾ осигуряват своите потребности чрез възлагане на строителни работи, доставки и услуги. Основна цел беше и остава гарантирането на равни условия на европейско равнище. Независимо от това броят на трансграничните договори продължава да е много малък. Настоящото становище обръща основно внимание на Директивата ⁽⁷⁾, където, по смисъла на Зелената книга, подобренията могат да донесат най-голяма относителна полза.

2.3 Директивата е по същество процедурна, със специфични правни разпоредби и гаранции относно процеса на набиране на предложения и възлагане на договори. Съдържанието на възложения по Директивата договор е изцяло от компетентността на възлагащия орган.

2.4 След първите директиви относно обществените поръчки (1972 г.) и комуналните услуги (1993 г.), версиите на директивите от 2004 г. въведоха съществени модернизации, особено в Директивата относно органите (2004/18/ЕО), както и по-малки промени в по-съвременната Директива за комуналните услуги (2004/17/ЕО). Преработката беше резултат на продължителни и задълбочени обсъждания между заинтересованите страни. Прилагането е различно в отделните страни поради разнообразни културни условия, различни правни традиции и свръхрегулиране.

2.5 Много въпроси бяха взети предвид с оглед създаването на открит, обобщоевропейски и прозрачен пазар, включително правна сигурност, съзнателност по отношение на разходите, икономически изгодно използване на средствата, качество, по-силна конкуренция, достъп на МСП до пазара, пропорционалност,

⁽⁴⁾ Вж. Съображение 2 от Директивата: „... така, че да се гарантират [резултатите от тях и] поставянето на обществените поръчки на конкурентна основа.“

⁽⁵⁾ „Съобщение от Комисията относно Акта за единния пазар – Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието – COM(2011) 206 окончателен, раздел 2.12 „Обществени поръчки“.

⁽⁶⁾ Предприятия във водния, енергийния, транспортния и пощенския сектор.

⁽⁷⁾ 2004/18/ЕО (Директива за обществените поръчки).

иновации, устойчивост – сега стратегията „Европа 2020“ – отчитане на разходите през целия жизнен цикъл, предотвратяване на дискриминация и измами, равни условия и трансгранични договори.

3. Развитие след 2004 г.

3.1 След първоначалното въвеждане на директивите настъпиха промени в областта на обществените поръчки като цяло и този процес продължава. В Зелената книга се разглежда въпросът за това дали следва да бъдат въведени, допуснати или усъвършенствани някои от аспектите, които са обичайни за сферата на търговията или сектора за комунални услуги.

3.2 Основните техники са иновации, договаряне и познаване на пазара. Винаги използвани в комуналните услуги и с известни ограничения, допуснати от Директивата, те не намират широко приложение в практиката. Там, където тези техники не се прилагат на практика и няма натрупан съществен опит, липсва експертен капацитет и съответно няма реални изгледи използването им да стане норма.

3.3 За да бъде в унисон с модерните техники, Директивата предвижда някои други техники като електронни обществени поръчки и състезателно наддаване между купувачите („обратни аукциони“). Докато първата намира много широко приложение, втората на практика е подходяща само в случаите, когато единствените критерии са цената и срокът на доставка. ЕИСК изтъква необходимостта от подобряване на трансграничната електронна оперативна съвместимост.

3.4 След продължителни обсъждания относно услугите от общ интерес (УОИ) се стигна до извода, че те не са същински обществени поръчки, а услуги, предоставяни пряко от органите или от тяхно име. ЕИСК подчертава отново, че органите имат пълната свобода да осъществяват сами всички или част от функциите си, или да възлагат на външни изпълнители онези, които те изберат. Също така трябва да се вземат предвид системите в държавите-членки, в които в първичното право се отчитат принципите на равнопоставеност, недискриминация и прозрачност и в които се съдържа общо изискване за получаване на разрешение за предоставяне на услуги. В този смисъл самите УОИ⁽⁸⁾ не са предмет на директивата, но дейностите по привличане на външни изпълнители или възлагане на договори за обществени поръчки, осъществявани пряко от органите или от тяхно име във връзка с тези услуги, наистина следва да са подчинени на Директивата.

Член 14 от Договора от Лисабон и Протокол №26 за услугите от общ интерес към него признават специфичния характер и важността на публичните услуги, както и голямата свобода на националните, регионалните и местните власти при вземането на решения за начините на тяхното предоставяне, възлагане и организиране. Това включва вътрешноведомствено сътрудничество и публично-публични партньорства. От основно значение са осигуряването на високо равнище на качество, безопасност, икономическа достъпност, равно третиране, както и насърчаването на всеобщия достъп и правата на потребителите.

3.5 В Директивата не се съдържат никакви указания за това дали органът трябва или не трябва да възлага обществени поръчки или привлича външни изпълнители, а само се определят процедурите за това възлагане или привличане. ЕИСК счита, че тази свобода не трябва да бъде ограничавана.

⁽⁸⁾ Вж. член 14 и член 106 от ДФЕС, както и протокол № 26 от ДФЕС.

3.6 Договаряне

3.6.1 ЕИСК настойчиво приканва Комисията да поясни в Директивата при какви обстоятелства даден орган може да възложи договор директно на дадена единица, върху която упражнява контрол, аналогичен на контрола, който упражнява върху собствените си вътрешни отдели. ЕИСК отправя искане Директивата да бъде изменена така, че да се посочат съответните условия за освобождаване от изискванията ѝ.

3.6.2 В условията на по-силен акцент върху новаторските предложения и „ориентираните към резултатите“ технически задания, обсъжданията между възложители и кандидати по време на тръжната процедура са изключително важни. По тази причина е необходима открита процедура на договаряне, подобна на тази в директивата за комуналните услуги или на състезателен диалог, но без ограничението за „особено сложни договори“. Това включва вече съществуващите разпоредби относно обществените поръчки за услуги, неподлежащи на описание.

3.6.3 Посочено е, че тази процедура дава възможност отделните кандидати да представят своите предложения, след това възложителят да си избере най-добрите елементи от тях („подбиране“) и с така полученото хибридно техническо задание да открие нова тръжна процедура, провеждана без „договаряне“. Тази концепция е невярна. Кандидатите трябва да имат възможност да защитават своята интелектуална собственост – независимо дали тя е патентована или не – по всяко време, и съответно идеите им не следва да се предлагат за използване от други доставчици, дори и в ограничена степен, без тяхното изрично съгласие.

3.6.4 Договарянето – особено на сложни договори – изисква съществени умения от страна на възложителя. Въвеждането на открита процедура на договаряне трябва да бъде придружено от мерки, които да гарантират наличието при възложителя на хора с необходимите умения и опит.

3.7 Иновации

3.7.1 Иновациите в публичните договори са разгледани в Зелената книга. В областта на обществените поръчки има три основни равнища:

- готовност за приемане на новаторски решения за традиционни изисквания;
- участие в разработването на решения;
- подкрепа за развойни проекти.

3.7.2 Най-лесният и вероятно най-продуктивният аспект е готовността за приемане на новаторски решения. ЕИСК препоръчва да се насърчава възложителят, който следва да бъде достатъчно компетентен, да е отворен към предложения, съдържащи новаторски решения. Следователно възложителят трябва да бъде готов да разглежда алтернативи, освен ако изрично посочи друго. Но служителите в публичните институции често нямат такава готовност, по-скоро заради нежелание да поемат риск, отколкото поради административни или правни пречки.

3.7.3 Препятствия има дори пред концепцията за алтернативни предложения. Възможността за предлагане на иновационни предложения ще стане много по-реална, ако възложителят задава своите изисквания по отношение на проблема, който трябва да бъде решен, а не по отношение на самото решение. Такъв подход позволява на кандидата да използва специфичните си умения, за да предложи най-доброто решение, било то традиционно или иновационно.

3.7.4 Когато съответният орган участва в иновационно решение, например за разработване на голяма система за база от данни, участието и подкрепата от органа на всички равнища са изключително важни. Без тях рискът от неуспех е голям.

3.7.5 В концепцията за доставки на развойни продукти ⁽⁹⁾ се предлага органите да подпомагат новите разработки и да бъдат техни ранни последователи. Възможността за провал превръща това в рисковано начинание. Опитът показва, че много малко органи по своя статут, организация или опит са добре пригодени за подобна дейност, чието предприемане задължително изисква предпазливост.

3.7.6 Устойчивостта на производството и потреблението е въпрос от първостепенен приоритет. Широко признат е фактът, че иновациите в устойчивото развитие имат огромно значение по отношение на целта за насърчаване на добри работни места и предприятия в ЕС като част от стратегията „Европа 2020“. Ако се приложат по подходящ начин, те носят сериозни икономически ползи. При редица процедури за обществени поръчки е необходимо да се вземат предвид разходите през целия жизнен цикъл. Те включват качеството, първоначалната цена и разходите за обслужване, експлоатация и ликвидация, доколкото са приложими в конкретния случай. Подход, основаващ се на качеството, би насърчил иновациите и добрите работни практики и условия, водещи до по-голяма ефективност и икономии в дългосрочен план. Методиките за извършване на такива оценки са добре установени. ЕИСК препоръчва предприемането на стъпки, чрез които публичните възлагащи органи да се насърчават да възприемат и използват такива техники.

4. Мотиви за по-нататъшно модернизиране

4.1 Правни аспекти

4.1.1 Доброто транспониране в националните законодателства е много важно, но остава проблематичен въпрос. На него трябваше да се обърне изрично внимание в Зелената книга. Тенденцията е твърде малко държави-членки да транспонират добре. Правилното прилагане е в интерес на всички заинтересовани страни. Свръхрегулирането, водещо до увеличаване на административните тежести и бюрокрацията, създава ненужни пречки, особено за МСП - понятието за МСП и позиционирането на предприятията трябва да включва всички форми на стопанска дейност, независимо дали са със стопанска или с нестопанска цел, в условия на справедлива конкуренция и съблюдаване на правилата - както и нарастващи разходи за съответния орган. Директивата е ясна и не твърде усложнена. Независимо от разликите в правните системи и подходи, допълнителни изисквания и формалности следва да бъдат избягвани.

Според ЕИСК Комисията следва да наблюдава по-активно процеса на прилагане, като се стреми да насърчава опростеността и яснотата на националните законодателства.

4.1.2 Съществува системен проблем с прилагането на Директивата относно отстраняването на нарушения при трансграничните договори. При трансграничните договори не е ясно правото на коя държава трябва да се прилага - на държавата на възложителя или на тази на изпълнителя. ЕИСК предлага това да бъде уредено в договора още в началото.

4.1.3 При някои договори, особено в дългосрочните, възникват обстоятелства, които налагат промени в някои от разпоредбите на договора. Независимо че такива случаи понякога са неизбежни, възможността за корупция се увеличава. Директивата ограничава допустимите промени в рамковите договори (член 32), но по останалите въпроси не се предвижда нищо. По мнение на ЕИСК, ако правилата бъдат облекчени, с цел да се допусне повече гъвкавост като цяло, рискът от корупция и/или липса на правна сигурност има вредни последици. Затова директивата следва да остане непроменена в това отношение.

4.1.4 Директивата разделя услугите на две категории - „А“ и „Б“. „А-услугите“ трябва да отговарят на изискванията, докато за „Б-услугите“ като цяло е предвиден по-лек режим. Зелената книга поставя въпроса дали това разделение все още е целесъобразно, предвид засилващия се трансграничен характер на редица видове услуги. ЕИСК подкрепя запазването на разликата между двете категории, при условие че има правна сигурност и възможност за прехвърляне на трансгранични „Б-услуги“ в списък „А“. Той препоръчва Комисията периодично да преразглежда списъка на „Б-услугите“, за да преценява дали би имало полза от прехвърлянето на някои „Б-услуги“ в списъка на „А-услугите“.

4.2 Практики

4.2.1 Съществена пречка за постигане на напредък към добре функционираща система за обществени поръчки е липсата на задоволителен професионализъм и експертен капацитет в публичните органи. Недостатък е, че в Зелената книга не се разглежда това важно условие за всяка обществена поръчка. Твърде малко са стимулите за усъвършенстване. ЕИСК настоятелно препоръчва кампании за обучение на служителите - особено на местно и регионално равнище - по договарянето на жизнеспособни договори ⁽¹⁰⁾ и надлежното им изпълнение.

4.2.2 Освен това е необходима промяна в културата на обществените поръчки. Това не е просто чиновническа дейност и в нея трябва да участват всички равнища и клонове на управление, съобразно конкретните обстоятелства на договора, както е случаят в много търговски дружества. Само ангажирането със съвременни практики в областта на снабдяването, по-конкретно управлението на риска, от най-високо до най-ниско

⁽⁹⁾ „Доставки на развойни продукти - насърчаване на иновациите с цел обезпечаване на устойчивостта и високото качество“ - COM(2007) 799.

⁽¹⁰⁾ Един показателен пример е нидерландската фондация PIANNO. Пак в тази връзка Конфедерацията на холандските индустрии и Асоциацията на холандските общини планират широка обща кампания сред държавните служители, отговарящи за обществените поръчки в цялата страна.

равнище в съответния орган може да гарантира успех. Практиките в сектора за комунални услуги предлагат положителни примери.

4.2.3 Трябва да се насърчава придаването на професионален статут на възложителната функция в публичния сектор посредством развиване на вътрешния потенциал и назначаване на професионалисти, като по този начин се повишава нейната значимост и престиж. В редица случаи са доказали ефективността си следните две допълнителни мерки: назначаването на кадри от други стопански сектори, които притежават опит в областта на възлагането, и създаването на агенции по възлагането, които да оказват експертна помощ на органа, докато трае тръжната процедура. Качеството на възложителите е различно в отделните държави. Комитетът препоръчва да се определят критерии и да се обменят добри практики.

4.2.4 През периода, предшестваш обявяването на процедурата, старшите специалисти по закупуване или ръководителите на проекти в съответния орган следва да се информират за това, което в момента се предлага на пазара, преди изготвянето на тръжната документация. Такава проучвания обикновено включват технически списания, търговски изложения и разговори с доставчици от съответната област.

4.2.5 Съществува и необходимост от по-голям професионализъм в МСП. Специални курсове и хора, специализирани в тръжните процедури, могат да помогнат за подобряване на квалификацията и знанията.

4.2.6 Един аспект на отрицателната нагласа към риска е прекомерното използване на критерия „най-ниска цена“ при възлагане на поръчката. Докато за някои поръчки няма друг реален критерий освен цената – и евентуално срокът на доставка – повечето имат други ценни характеристики, които допринасят за един по-добър краен резултат. Критерият „най-ниската цена“ възпира иновациите и усилията за постигане на по-добро качество и стойност, които представляват част от изискванията на стратегията „Европа 2020“ и не винаги води до повече стойност.

4.2.6.1 Следователно критерият „най-ниската цена“ следва да се прилага по-скоро като изключение, отколкото като правило. С разширяването на критерия „икономически най-изгодна оферта“ за оценка на най-изгодната оферта от гледна точка на устойчивостта, възлагащите органи могат да постигнат оптималната устойчивост на околната среда, както и социална и икономическа стойност. ЕИСК насърчава възлагащите органи да използват оценката на разходите за целия жизнен цикъл там, където е възможно и подходящо.

4.2.7 Предвид големия брой средни и най-вече малки общини, за тях трябва да бъде препоръчително, ако не и задължително, да сътрудничат в проекти от критичен мащаб по причини, свързани с професионализма, ефективността и финансовите аспекти. ЕИСК настоява да се обърне специално внимание на този аспект и препоръчва във всички случаи обмен на най-добри практики, както и изясняване на разпоредбите относно обществените поръчки в този контекст.

4.2.8 Статистическият анализ показва, че особено МСП са недостатъчно представени в обществени поръчки над праговете за ЕС. ЕИСК подкрепя създаването на равни условия в областта на обществените поръчки, позволяващи на МСП „да получават „справедлив дял“ от публичните договори“. ЕИСК не подкрепя мерки, въвеждащи положителна дискриминация по отношение на МСП, наред с другото поради създаването на изкуствени конструкции и съответно на възможности за корупция. Независимо от това, където има практическа възможност, органите следва да бъдат насърчавани да разделят договорите на обособени позиции, за да направят възможностите за МСП по-видими и следователно по-достъпни.

4.2.9 Съществуват противоположни виждания относно праговете. Те са установени след широко обсъждане и внимателно обмисляне, също така съответстват на определените в Споразумението за обществените поръчки (GPA) на Световната търговска организация и биват коригирани периодично в зависимост от измененията на инфлационните индекси и валутните курсове. Има призови както за увеличаване на праговете, така и за намаляването им. Нито един от тези аргументи не е силно убедителен и ЕИСК препоръчва сегашните практични нива да бъдат запазени. Под тези прагове се прилагат националните разпоредби, при спазване на задълженията по Договора. Препоръчително е тези разпоредби да са максимално близки до процедурите по Директивата, с оглед избягването на съмнения и недоразумения, и за да могат възлагащите органи да използват на практика един набор от процедури.

4.2.10 С цел насърчаване на прозрачността и намаляване на некоректните практики, ЕИСК препоръчва всички публични договори без изключение да се оповестяват предварително. Известията за договори под праговите стойности и услугите от категория Б следва да се публикуват в много опростена форма на уебсайт за електронно представяне на оферти, достъпен за цялото Европейско икономическо пространство⁽¹¹⁾.

4.2.11 Стремекът към по-голям професионализъм може също така да помогне за опростяване на националните процедури, които понастоящем често пораждаят непропорционални разходи. Има големи разлики между конкретните условия. Недоразумения и сблъсъци във връзка с тълкуването трябва да се избягват. По-еднозначните национални подходи трябва да бъдат пример за останалите.

4.2.12 Тенденцията възлагащите органи да изискват финансови обезпечения, застраховки и гаранции за добро изпълнение представлява допълнителна пречка за МСП. Освен това днес финансовите ресурси са по-труднодостъпни и е разхищение ограничените ресурси на МСП да се използват за осигуряване на такива гаранции. На органите трябва да се припомни, че вместо да разчитат на гаранции, те са длъжни да избягват несъразмерните квалификационни и финансови изисквания.

4.2.13 В тези области са предприети инициативи за подобряване на положението в държавите-членки. ЕИСК твърдо се застъпва за списък с най-добри практики и, съгласно практиките в някои държави-членки, за редовни комисии с участието на възлагащи органи и опитни експерти на равнището на ЕС.

⁽¹¹⁾ Относно електронните обществени поръчки вж. ОВ С 248, 25.8.2011, стр. 149.

4.2.14 В помощ на МСП държавите-членки могат да създадат електронни портали, които:

- да разширяват достъпа до информация относно възможности за обществени поръчки под прага за ЕС;
- да дават възможност на МСП да регистрират интерес във възможности за партньорство с други МСП;
- да разработват защитен раздел в централен уебсайт за електронни търгове, където МСП могат да подават, редактират и актуализират административна информация за ползване от възлагащите органи.

5. Взаимодействие между обществените поръчки и други приоритетни области

5.1 Освен целта за увеличаване на ефективността на публичните разходи⁽¹²⁾, Зелената книга приканва за мнения относно засилването на взаимодействието между обществените поръчки и други приоритетни области, по-специално иновации, опазване на околната среда и социални дейности.

5.2 От 2004 г. устойчивото развитие и приобщаващият растеж стоят редом с приоритетите за увеличаване на конкурентоспособността и това е потвърдено отново в стратегията „Европа 2020“. Тези аспекти също следва да бъдат отчитани в договорите за обществени поръчки.

5.3 ЕИСК е съгласен, че националните и регионалните органи следва да бъдат насърчавани да отчитат обществените аспекти, което означава, че при подготовката на договорите трябва да има свободно място за такива елементи.

5.4 През 1949 г. МОТ прие Конвенция С94 относно трудовите клаузи в публичните договори и понастоящем тя има обвързващо действие в 10 държави-членки на ЕС, въпреки че други държави като Ирландия я прилагат на доброволна основа при възлагането на обществени поръчки. ЕИСК отбелязва принципите, които се съдържат в Конвенцията, и предлага държавите-членки да бъдат насърчавани да я ратифицират и да следват принципите ѝ.

5.5 ЕИСК подчертава, че в Директивата е формулиран набор от процедурни правила, които установяват взаимоотношенията между страните по договора за обществена поръчка. В предходни документи Комисията даде заключение, въз основа на широки консултации, относно начина, по който иновационните продукти, услуги и процеси, както и екологичните и социалните цели могат да бъдат взети предвид от договарящите органи при подготовката на договори⁽¹³⁾ или при доставките на развойни продукти.

5.6 По отношение на иновациите и обществените поръчки заслужава да се отбележат пионерският доклад на групата Aho и Инициативата за водещите пазари⁽¹⁴⁾. Иновациите могат да засягат много широк кръг от теми: високи технологии, нисковъглеродна и нискоенергийна икономика, нови и алтернативни методи в здравеопазването и социалните услуги, строителство, транспорт, инфраструктура и други. ЕИСК подчертава, че

търсенето, което може да има ключова роля като двигател на иновациите⁽¹⁵⁾, бива пренебрегнато или омаловажавано от много години. То може непряко да насърчава привличането на университети и центрове за НИРД, както и нови иновации, например на равнището на МСП и предприятията от социалната икономика.

5.7 В отговор на въпросите в Зелената книга, ЕИСК подчертава, че основната отговорност за обществените поръчки носят националните, регионалните, местните и европейските органи, които са длъжни във всеки отделен случай да съобразяват правилното съотношение между различните видове обществени изисквания – иновации, околна среда, социална сфера⁽¹⁶⁾ (включително социални регламенти относно уврежданията) и въпросите, свързани с ефективността, сроковете за производство, разходите, броя доставчици, възможните резултати от договорите и др. в рамките на директивите.

5.8 Органите могат да определят специфични изисквания, включително от екологичен и социален характер. В редица случаи те са длъжни да правят това, тъй като са задължени от законодателството на ЕС и/или националните законодателства, например в случая с общите или секторните стандарти за опазване на околната среда. В други случаи тези изисквания могат да са свързани с реализацията на конкретни проекти, като големи инфраструктурни обекти.

5.9 Обхватът на техническите спецификации следва да се разшири там, където е подходящо, за да се включат в тях и характеристиките на производствата и процесите. Това ще опрости и внесе по-голяма прозрачност по отношение на обхвата, в който възлагащият орган трябва да се вмести, за да може да взема важни решения за насърчаване на целите на устойчивостта, включително по отношение на екологичната устойчивост, прилагането на колективните трудови договори, трудовите стандарти, условията на труд и равното заплащане за равен труд. Случаят със зеленото електричество дава ясен пример за начина и причините, поради които характеристиките на производството следва да се включват в техническите спецификации, а не само в текстовете, отнасящи се за условията на изпълнение⁽¹⁷⁾.

5.10 ЕИСК препоръчва Комисията да предостави, доколкото е необходимо, един консолидиран документ, включващ Директивата и съответната съдебна практика на Съда на ЕС. Като единен източник на информация, такъв документ ще подобри достъпността и ще способства много за увеличаване на правната сигурност.

5.11 В духа на общия дебат за необходимостта от интелигентна европейска икономика, в държавите-членки се водят интензивни дискусии относно ролята на обществените поръчки в този процес⁽¹⁸⁾. В една или друга степен държавите-членки

⁽¹²⁾ Зелена книга, стр. 4, параграф 3.

⁽¹³⁾ Виж бележките на стр. 34 от Зелената книга. Виж също така ръководството „Build for All“ (Строителство за всички), ноември 2006 г., относно включването на критериите за достъпност в процедурите за обществени поръчки.

⁽¹⁴⁾ Вж. също доклада на групата Aho, озаглавен „Creating an Innovative Europe“ („Създаване на иновационна Европа“), 2006 г. и „A Lead market Initiative“ („Инициатива за водещите пазари“), ЕК – октомври 2010 г.

⁽¹⁵⁾ Вж. също „Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side“ („Обществени поръчки и иновации – възкресяване на търсенето“), Jakob Edler, Luke Georghiu, www.sciencedirect.com, Research Policy (2007) 949-963.

⁽¹⁶⁾ Вж. наръчника „Buying Social – A Guide to taking account of social considerations in public procurement“ („Социално ориентирано закупуване – Ръководство за отчитане на социалните съображения при обществените поръчки“) – SEC(2010) 1258, разработен от Европейската комисия през октомври 2010 г.

⁽¹⁷⁾ Вж. дело C-448/01 EVN AG срещу Austria (2003) ECRI – 14527 (EVN – Wienstrom).

⁽¹⁸⁾ Вж. широк обзор в „Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union“ („Корпоративна социална отговорност, национални публични политики в Европейския съюз“), ноември 2010 г.

формулират екологични и в по-малка степен социални критерии, които трябва да бъдат вземани предвид от възложителите. Трудовите договори и националните законодателства се различават съществено в отделните държави-членки. Отговорност на всяка страна е да гарантира спазването на своето приложимо законодателство.

5.12 ЕИСК препоръчва този продължаващ процес да се обсъжда ежегодно в Съвета (по конкурентоспособност). Най-добрите практики и опит следва да бъдат изтъквани. Все по-голямото уеднаквяване на практиките също ще подобри условията за трансграничните договори.

5.13 Каквито и социални или екологични изисквания да бъдат поставяни като критерии за възлагане, трябва да има възможност за тяхното оценяване и претегляне спрямо другите критерии.

5.14 Едно условие от компетентността на сектора за обществени поръчки ще бъде възлагащите органи да гарантират, че освен критериите, посочени в членове 44 до 51 от Директивата⁽¹⁹⁾, кандидатите изпълняват и социалните регламенти (включително свързаните с интеграцията на хората с увреждания⁽²⁰⁾), тъй като сключването на договори със субекти, които не спазват законодателството, би противоречало на европейската и националната нормативни уредби.

5.15 Държавите-членки следва да изискват от кандидата издаден от него сертификат или декларация за спазване на приложимото национално законодателство по отношение на трудовата интеграция на хората с увреждания, например на задължението за назначаване на определен брой или процент хора с увреждания – в страните, където съществува такова законово задължение.

5.16 Друга социална мярка задължително трябва да бъде, където е приложимо, техническите задания да се разработват така, че да се отчитат критериите за достъп на хора с увреждания и проектиране за всички потребители.

5.17 Друг аспект, който трябва да бъде взет предвид, с оглед гарантирането на равни възможности в полза на всички и на социалното приобщаване, се отнася до възлагането на договори, запазени за защитени цехове, в които работят хора с увреждания. Тази възможност е предвидена изрично в съображение 28 и член 19 от Директива 2004/18. ЕИСК е на мнение, че Комисията следва изрично да препоръча въвеждането на задължителен процент или брой на такива договори в държавите-членки, където това е оправдано, например ако е налице значителен брой хора с увреждания, които са годни за работа, но са останали безработни, и това намира изражение в статистиката като висок процент на икономически неактивни такива хора.

5.18 Един специфичен въпрос, който трябва да бъде разглеждан, е сложността на регламентите относно обществените поръчки, свързани с услугите от общ интерес. Зелената книга (раздел 4.4) поставя въпроса дали да се увеличат приложимите прагове за тези услуги, с цел по-добро отчитане на специфичните особености на социалните услуги. ЕИСК ще следи отблизо

текущата работа в тази област, най-вече посредством Съобщение (СОМ)2011 206 окончателен, отчитайки колко е нежелано извършването на селективни промени в праговете.

5.19 Като част от стратегията „Европа 2020“, на Комисията следва да се предостави компетентността да наблюдава внимателно този процес на модернизация в държавите-членки. Публикуването в уебсайт на всички решения за определяне на спечелилия участник, независимо от стойността на поръчката, включително вида на фирмата, получила поръчката (микропредприятие, МСП или голяма компания) и стойността на договора би подпомогнало тази дейност.

6. Незадоволителни практики

6.1 Една от целите на Директивата е да противодейства на фаворизирането, измамите и корупцията. Тези практики се срещат не само в сферата на обществените поръчки, но липсата на търговска дисциплина, както е отбелязано в Зелената книга, създава допълнително измерение, тъй като държавата далеч не винаги може да упражнява контрол върху съществуването на такива практики в собствените ѝ служби. Разпоредбите на Директивата не заместват законодателството за борба с корупцията или правото на конкуренция, но със своята строга процедурна дисциплина създават още една защитна линия.

6.2 ЕИСК счита, че трябва да бъде придадена по-голяма сила на разпоредбите по отношение на подизпълнителите. Многогото равнище на подизпълнители създават трудности при прилагането на колективните трудови договори и на процедурите по отношение на условията на труд, здравето и безопасността. На публичните власти следва да бъдат дадени по-големи възможности за влияние върху договора за постигане на целите, свързани с качеството, социалните и екологичните аспекти. Подробности относно основните подизпълнители следва да бъдат декларирани преди възлагането на договора, а публичните власти следва да са запознати със задълженията и отговорностите, за да може да се извършва ефективен мониторинг върху изпълнението на договора. Трябва да съществуват механизми, които да позволяват на публичните власти да проверяват и отхвърлят подизпълнители, по отношение на които имат опасения.

6.3 Обикновено договор се сключва с главен изпълнител, който разполага с умения и опит за извършване на изискваните работи, доставка или обслужване. Главният изпълнител поема отговорност за целия договор и отговоря пред възлагащия орган за неговото изпълнение. Тази отговорност включва, освен другото, управление на закупуването на материали и на всички сключени договори за подизпълнение. Процедурите за наказване и отстраняване на оференти по члена за необичайно ниската оферта не бива да са толкова сложни, особено по отношение на съответствието с действащите изисквания за защита на заетостта и условията на труд. Понастоящем съществува задължителна и усложнена процедура за писмено искане преди отхвърляне на оферта. Предоставянето на информация за икономическите аспекти на метода за строителство, производствения процес или предоставяните услуги също следва да бъде преразглеждано. Следва да бъдат въведени задължителни изисквания оферентите да предоставят на възлагащия орган информация, вместо възлагащият орган сам да трябва да търси тази информация. Директивите следва да бъдат изменени така, че да включат тези промени в интерес на насърчаването на достойна заетост, равнопоставено третиране на работниците и по-широки цели за устойчивост.

⁽¹⁹⁾ Член 44: проверка за пригодност, членове 45–51: критерии за избор по качествени показатели.

⁽²⁰⁾ „Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010–2020 г.“ – СОМ (2010) 636 окончателен.

6.4 Неофициални сведения показват, че основната незадоволителна практика е фаворизирането – когато възлагащият орган сключва договори, понякога дори без да обяви намерението за това, с фаворизиран доставчик. Тези прикрити дейности са трудни за установяване, тъй като стават видни едва при свършен факт. ЕИСК смята, че процедура за електронни търгове с предварително публикуване на всички публични договори би помогнала за предотвратяването на тези злоупотреби без излишно обременяване на публичните органи.

6.5 ЕИСК изтъква, че трябва да се направи повече, за да се подпомогне мониторингът върху спазването на условията на договора след етапа на възлагането му, включително и на клаузите за изпълнението му. В момента публичните органи са подложени на нарастващ финансов и ресурсен натиск в резултат на кризата и едновременно с това, агенциите, които упражняват мониторинг върху здравето и безопасността, стандартите на труда и опазването на околната среда, също са подложени на ограничения. Тъй като анулирането на тръжна процедура или повторното ѝ откриване може да бъде много скъпо, публичните органи са доста безпомощни, когато трябва да се справят с доставчик, неизпълняващ задълженията си. В бюджетите на обществените поръчки следва да бъдат включвани разходите за обезпечаване на спазването на ангажиментите, а освен това следва да се обмислят и редица други наказания за неспазване на договорните условия.

6.6 Необходимо е да се вземат строги предварителни мерки в предприятията, за да се избегне корупцията. За да се насърчава това, следва да се подкрепят мерките за самостоятелно прочистване в предприятията, след като са били извършени провинения. След приключване на този процес предприятията, които са реагирали по образец начин, могат отново да получат достъп на пазара. Действащите строги изисквания за това следва да бъдат включени в директивите, за да се преодолеят разликите в действащите практики в държавите-членки.

7. Външното измерение

7.1 Външното измерение на обществените поръчки в ЕС не може да пренебрегва задълженията на ЕС да насърчава

достойната заетост, равенството, зачитането на основните права, свободи, стандартите за труд и за опазване на околната среда и енергийната ефективност в трети страни. Това не са принципи, които оставяме у дома, когато излезем извън нашите граници. Всяко преразглеждане на правилата за възлагането на обществени поръчки трябва да засилва тези принципи във външен и вътрешен план. Необходимо е да се направи повече на равнище ЕС за подобряване на социалните и екологичните стандарти по веригите за доставки, като едновременно с това нуждите бъдат разглеждани в търговската политика. Европейската комисия трябва да работи сериозно с основните действащи лица, като профсъюзи и НПО, за разработване на работещи стратегии и структури.

7.2 Споразумението за обществените поръчки (GPA) е рамка и платформа за създаване на равни условия в областта на обществените поръчки в световен мащаб. Следва да се насърчава присъединяването на максимален брой страни към споразумението.

7.3 Отворените международни пазари за обществени поръчки са благоприятни за европейските кандидати, тъй като много европейски фирми, включително МСП, са световни лидери в строителството, благоустройството, алтернативната енергетика и опазването на околната среда ⁽²¹⁾. ЕИСК настоява ЕС да се стреми към подобряване на достъпа до пазарите за обществени поръчки на трети страни. Реципрочността трябва да бъде гарантирана ⁽²²⁾.

7.4 ЕИСК счита, че е въпрос от голяма важност при кандидатстване за публични договори в ЕС (държавните) дружества от трети страни да спазват същите правила за обществени поръчки, които са приложими за дружествата със седалище в Европа, по-конкретно що се отнася до забранена пряка или непряка държавна помощ, изчисление на цената или предохранително отчитане на разходите и рисковете. Налагането на съответствие с това изискване не е лесно. Този въпрос трябва да бъде уреден задоволително при преразглеждане на директивата от 2004 г. ⁽²³⁾

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²¹⁾ Вж. становищата на ЕИСК относно „Международни обществени поръчки“ (ОВ С 224, 30.8.2008, стр. 32) и „Държавни предприятия от трети страни на пазарите за обществени поръчки в ЕС“ (ОВ С 218, 23.7.2011, стр. 31) (към момента непубликувано в Официален вестник).

⁽²²⁾ По отношение на социалните аспекти виж неотдавна приетото становище относно „Индустриалната политика за ерата на глобализация“, параграфи 6.29 и 6.30, относно нормите на МОТ и корпоративната социална отговорност (ОВ С 218, 23.7.2011, стр. 38, все още непубликувано в Официален вестник).

⁽²³⁾ Вж. CESE 807/2011 (CCMI/082), което в общ план разглежда именно този въпрос (към момента непубликувано в Официален вестник).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга: От предизвикателствата към възможностите — изграждане на обща стратегическа рамка за финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите“

COM(2011) 48 окончателен

(2011/C 318/20)

Докладчик: г-н Gerd WOLF

Съдокладчик: г-н Erik SVENSSON

На 9 февруари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга: От предизвикателствата към възможностите — изграждане на обща стратегическа рамка за финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите“

COM(2011) 48 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-тата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 122 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и препоръки

1.1 Като приветства Зелената книга на Комисията и формулираните в нея цели и като потвърждава своите вече приети предишни становища, включително въз основа на доклада на експертната група относно междинната оценка на Седмата рамкова програма, препоръчва Комисията по-конкретно:

1.1.1 да разработи чрез допълващи структурни мерки в рамките на Комисията и на подпомагащите я консултативни органи интегрирана стратегия за научните изследвания и иновациите, като се запазят тяхната индивидуална идентичност и специфични условия на работа;

1.1.2 да увеличи най-сетне бъдещия бюджет за научни изследвания и иновации до такова равнище в рамките на общия бюджет на ЕС, което действително съответства на заявената важност и на ключовото място на тази тема в стратегията „Европа 2020“, както и на стимулиращия и интегриращ ефект на лоста, който тя упражнява върху необходимата политика на подпомагане в държавите-членки;

1.1.3 да опрости необходимите административни процедури, да заложи повече гъвкавост и бързина в процесите на вземане на решения и съответно да адаптира експертния профил и мандата на служителите на Комисията;

1.1.4 да се съсредоточи върху транснационалните задачи, които благодарение на трансграничното обединяване на ресурси и експертен опит осигуряват европейска добавена стойност, най-вече съвместните научни изследвания;

1.1.5 да насочи средства от структурните фондове към все още недостатъчно представените региони с оглед изграждане на

базата за високи постижения и структурите, които са необходими там, и да подобри връзката между структурните фондове и Рамковата програма;

1.1.6 да подкрепя разработването на „ключови технологии с голям потенциал“, без които не могат нито да се посрещнат предизвикателствата на глобалната конкуренция, нито да се разрешат успешно основните социални въпроси;

1.1.7 да задели 20 % от общия бюджет на бъдещата РП8 за частта от програмата под егидата на Европейския съвет по научни изследвания;

1.1.8 да насърчава изграждането и поддръжката на големите структури за НИРД (списък на ESFRI);

1.1.9 да подпомага иновациите в пълния им обхват, включително иновациите в социалната сфера, икономиката, на работното място и в „творческите индустрии“;

1.1.10 да подобри условията за подпомагане на МСП и микропредприятията, за да се облекчи достъпът и участието им в програмите за подпомагане и техните инструменти;

1.1.11 да изгради и развие рамка за достатъчен по количество рисков капитал, до който лесен достъп да имат най-вече МСП; за тази цел да разшири още повече и да адаптира също и инструмента за финансиране с поделение на риска;

1.1.12 да преразгледа системата на държавните помощи, както и на правилата на конкуренцията и на обществените поръчки от гледна точка на тяхното влияние върху целия иновационен процес, върху създаването на специализиран експертен потенциал и върху публично-частните партньорства.

1.2 Освен това Комитетът призовава държавите-членки да дават своя съществен принос за стратегията „Европа 2020“ дори по време на бюджетни ограничения и да инвестират повече в образование (включително и особено в университетите), в НИРД и в иновации, за да могат най-накрая да достигнат и, за предпочитане, дори да надминат залегналата в Лисабонската стратегия добре известна цел от 3 % за НИРД.

2. Основно съдържание на съобщението

2.1 Целта на Зелената книга е да стимулира обществена дискусия по основните точки, които ще играят роля в бъдещите програми за финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите.

2.2 Във връзка с това Комисията възнамерява да се постигнат подобрения в следните области:

- по-ясно формулиране на целите и начините за тяхното прилагане;
- намаляване на сложността;
- повишаване на добавената стойност, увеличаване на ефекта на лоста и избягване на дублирането и разпокъсаността;
- опростяване на участието;
- разширяване на възможностите за участие в програми на ЕС – по-голяма достъпност;
- повишаване на конкурентоспособността и общественото въздействие в резултат на подкрепата от ЕС.

2.3 Комисията желае да разработи обща стратегия, която да обхване всички насоки на финансирането от ЕС на научните изследвания и иновациите, предоставяно в момента по линия на Седмата рамкова програма за научни изследвания (РП7), Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ) и иновационните инициативи на ЕС, като например Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ).

2.4 Зелената книга задава 27 конкретни въпроса, които са насочени към следните тематични области:

- съвместни усилия за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“;
- разрешаване на предизвикателства, стоящи пред обществото;
- засилване на конкурентоспособността;
- укрепване на научната база на Европа и Европейското научноизследователско пространство.

2.5 Досегашното финансиране на тези програмни компоненти през настоящия програмен период (2007-2013 г.) включва:

- по линия на Седмата рамкова програма (РП7) – 53,3 милиарда евро;
- по линия на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ) – 3,6 милиарда евро;
- по линия на Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ) – 309 милиона евро;

- по линия на политиката на сближаване – близо 86 милиарда евро (приблизително 25 % от целия бюджет на структурните фондове).

3. Общи бележки

3.1 В контекста на решенията на Съвета от 26 ноември 2010 г. и 4 февруари 2011 г., както и на посочените по-долу предишни становища на Комитета Комитетът приветства и подкрепя Зелената книга, публикувана от Комисията, и намерението да се направи така, че целият набор от инструменти за научни изследвания и иновации в ЕС да функционира съвместно в обща стратегическа рамка. Една отговаряща на тези цели, солидна и ефикасна програма на ЕС за подпомагане е решаваща предпоставка за укрепване на конкурентоспособността на Европа, за гарантиране на благосъстоянието и социалните й постижения и за справяне с големите обществени предизвикателства.

3.2 Това обаче означава, преди всичко, че за тези приоритетни цели следва да се задели достатъчен и подобаващ дял от бъдещия общ бюджет на ЕС! Бъдещият бюджет за насяряване на научни изследвания и иновации трябва да бъде увеличен до такъв дял от общия бюджет на ЕС, който действително съответства на заявената важност и на ключовото място на тази тема в стратегията „Европа 2020“, както и на стимулиращия и интегриращ ефект на лоста, който тя упражнява върху необходимата политика на подпомагане в държавите-членки.

3.3 Със заглавието на своето проучвателното становище „Усвояване и укрепване на потенциала на Европа за научни изследвания, развитие и иновации“⁽¹⁾, прието през 2007 г., Комитетът вече определи основната задача на стратегията „Европа 2020“. Именно за тази цел трябва да бъде разработена обща стратегия за финансиране на научните изследвания и иновациите от ЕС.

3.4 Това обаче не означава, че тези две категории трябва да бъдат смесвани или поставяни в подчинено положение една спрямо друга, а по-скоро да се гарантира, че благодарение на общата стратегия научните изследвания и иновациите взаимно ще се подпомагат и обогатяват по максимално ефективен начин.

3.5 Във връзка с това и на горното основание, Комитетът подкрепя също така посочените в параграф 2.5 цели.

3.6 През последните години Комитетът прие и други важни становища относно тези цели и свързаните с тях комплексни въпроси, а именно:

- „Зелена книга – Европейското научноизследователско пространство: нови перспективи“⁽²⁾;
- „Сътрудничество и трансфер на знания между научноизследователските организации, индустрията и МСП – важна предпоставка за иновации“⁽³⁾;
- „Правна рамка на Общността за европейска научноизследователска инфраструктура (ERIC)“⁽⁴⁾;
- „Към съвместно планиране на научноизследователската дейност: сътрудничество с цел по-ефективен отговор на общите предизвикателства“⁽⁵⁾;

⁽¹⁾ ОВ С 325 от 30.12.2006 г., стр. 16.

⁽²⁾ ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 1.

⁽³⁾ ОВ С 218 от 11.9.2009 г., стр. 8.

⁽⁴⁾ ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 40.

⁽⁵⁾ ОВ С 228 от 22.9.2009 г., стр. 56.

- „Стратегическа европейска рамка за международно сътрудничество в областта на науката и технологиите“⁽⁶⁾;
- „Към нови граници в ИКТ – стратегия за научноизследователска дейност в областта на бъдещите и нововъзникващите технологии в Европа“⁽⁷⁾;
- „Преглед на политиката на Общността в областта на иновациите в един променящ се свят“⁽⁸⁾;
- „Инвестиране в разработването на нисковъглеродни технологии (SET-Plan)“⁽⁹⁾;
- „Разработване на обща стратегия за главните базови технологии в ЕС“⁽¹⁰⁾;
- „Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания“⁽¹¹⁾;
- „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“: „Съюз за иновации“⁽¹²⁾;
- „Иновационни работни места: източници на производителност и качествена заетост“⁽¹³⁾;
- „Междинна оценка на Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности“⁽¹⁴⁾.

В тези становища вече бяха дадени конкретни препоръки относно по-голямата част от целите и въпросите, споменати в Зелената книга. **Затова Комитетът изрично препраща към тези свои предишни становища, отново потвърждава тяхното съдържание и моли те да бъдат считани за част от настоящото становище.** С позоваване и на доклада на експертната група относно междинна оценка на Седмата рамкова програма⁽¹⁵⁾ следват някои бележки, които подчертават или допълват заявеното в тези предишни становища.

3.7 Списъкът от въпроси, включени в Зелената книга и разгледани в нея в глава 4, създава впечатление, че Комисията обмисля радикални промени на сегашния ред и начин за финансиране и определяне на приоритетите. Комитетът препраща към своето становище „Усвояване и укрепване на потенциала на Европа за научни изследвания, развитие и иновации“ и твърдо подчертава своята предишна препоръка, че много необходимите приемственост и стабилност на досегашните успешни инструменти за финансиране на ЕС (акцентирайки по-конкретно на съвместните научни изследвания) по същество трябва да бъдат поддържани⁽¹⁶⁾ и укрепвани и да не бъдат подкопавани от прекомерни промени.

3.7.1 Вместо това общата стратегия трябва да бъде гарантирана преди всичко чрез допълващи структурни мерки в рамките на Комисията и подпомагащите я консултативни органи. За тази цел следва, наред с останалото, мерките по съществуващата програма за научни изследвания по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ) и по линия на Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ) да бъдат слети по отношение на програмите и администрирането.

3.7.2 Както Комитетът е подчертавал многократно, освен това е необходимо служителите на Комисията, но също така и представителите на агенциите, работещи за Комисията, които отговарят за всяка от програмите, да бъдат международно признати в съответната област въз основа на собствените им постижения експерти и да разполагат с достатъчно възможности за маневриране при вземането на решения, както и за предприемане на инициативи, с цел да използват своя опит и преценка за успеха на тази обща стратегия⁽¹⁷⁾. Тази цел не може да бъде постигната – и определено не само – чрез ограничаващи, тромави правила⁽¹⁸⁾, а чрез стабилни и едновременно гъвкави системи, съчетани с експертен потенциал и опит.

3.7.3 Комитетът многократно е подчертавал изключително важното значение на иновациите за стратегията „Европа 2020“. Но той също така повтаря, че иновациите не винаги са резултат от линейна последователност, т.е. първо научни изследвания и след това иновации, а възникват в комплексен процес от обвързването на различни изходни ситуации⁽¹⁹⁾ и освен това включват социални и обществени аспекти. Това е особено вярно за иновациите в сферата на услугите, които много често възникват от нови потребности на потребителите или от усилията на предприятията от социалната икономика за удовлетворяване на обществени потребности. Същото важи например за иновациите на работното място⁽²⁰⁾, които се разработват или договарят от социалните партньори, и в не по-малка степен за иновациите в областта на дизайна и творчеството. Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г. (съобщение на Комисията) е още един пример за важна област на иновации, обхващаща публични и частни изпълнители на услуги, които се грижат за достъпността на различни продукти и услуги, за да могат и хората с увреждания да бъдат пълноценно интегрирани в обществото на ЕС.

3.7.4 Комитетът също така изтъква, че научните изследвания и науката са изключително важни културни елементи, характеризиращи начина, по който Европа се е развивала след Просвещението. Макар че са важна предпоставка за иновациите, те също така трябва да бъдат признавани, съхранявани и подкрепяни като самостоятелна категория на европейската цивилизация и култура. Иновациите не трябва да бъдат отнасяни към научните изследвания, нито пък научните изследвания да бъдат отнасяни към иновациите⁽²¹⁾. Това би представлявало културно обедняване на фундаменталните европейски ценности.

⁽⁶⁾ ОВ С 306 от 16.12.2009 г., стр. 13.

⁽⁷⁾ ОВ С 255 от 22.9.2010 г., стр. 54.

⁽⁸⁾ ОВ С 354 от 28.12.2010 г., стр. 80.

⁽⁹⁾ ОВ С 21 от 21.1.2011 г., стр. 49.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 112.

⁽¹¹⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 129.

⁽¹²⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 39.

⁽¹³⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 22.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 218 от 23.7.2011 г., стр. 87.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 129, параграф 3.12.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 129, параграф 3.10.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 256 от 27.10.2007 г., стр. 17, параграф 6.4.

⁽¹⁹⁾ Вж. бележка под линия 12.

⁽²⁰⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 22.

⁽²¹⁾ Вж. бележка под линия 12.

3.7.5 Друга съществена разлика между научните изследвания и иновациите са различните „основни правила“, приложими към заинтересованите страни и работната среда („култура“) в науката и научните изследвания, от една страна, и иновациите, от друга. По тази тема препращаме към становището „Сътрудничество и трансфер на знания между научноизследователските организации, индустрията и МСП — важна предпоставка за иновации“, което разглежда отделните аспекти ⁽²²⁾. Ето защо в общата стратегия трябва да се търсят решения, които се съобразяват с тези различия, преодоляват ги и едновременно с това създават възможности за подпомагане на целия иновационен процес.

3.7.6 Именно поради това добрите контакти и обменът на персонал и експертен опит между двете категории са особено важни и особено се нуждаят от подпомагане. Комитетът напомня своето становище във връзка с Доклада на експертната група по междинна оценка на РП7 ⁽²³⁾, в което той се спира на трите категории за подпомагане, а именно: наука заради самата наука — учените определят програмата; наука за по-добра конкурентоспособност — промишлеността определя програмата; наука в името на обществото — участниците от гражданското общество определят програмата.

3.8 Във връзка с предишните си бележки към многократните генерализиращи твърдения на Комисията относно разпокъсаността на европейските научни изследвания и разработки Комитетът признава, че е възможно да има примери за такава разпокъсаност, но те не отразяват положението като цяло. Във връзка с това Комитетът повтаря ⁽²⁴⁾, че *„съществуват европейски — а в много случаи дори световни — връзки и трежи за сътрудничество, които непрекъснато доуточняват и определят своите граници в рамките на взаимодействието между сътрудничеството и конкуренцията. Това са важни процеси на самоорганизиране от страна на съответните заинтересовани страни и техните организации“*, на които Комисията най-после трябва да отдаде нужното признание, вместо да ги игнорира, особено поради това, че рамковите програми за НИРД (по-специално съвместните научни изследвания) от своя страна допринесоха значително за тези постижения.

3.9 Освен това Комитетът препоръчва да се отдава повече внимание и подкрепа на възникването на европейски клъстери за научни изследвания и иновации на световно равнище. Те представляват привлекателни самоукрепващи се мрежи от университети, научноизследователски институти и предприятия, включващи производствени връзки между специализирани дружества, които са установени в тях. Във връзка с това Комитетът отново подчертава необходимостта и в ЕС да се създадат повече университети от световна класа и освен това призовава по-специално държавите-членки да действат по-решително в това отношение.

3.10 Комитетът повтаря своята препоръка, насочена преди всичко и към държавите-членки, да се улеснява създаването на предприятия, да се подобряват тяхната устойчивост и пазарните им шансове и да се създават необходимите за това рамкови условия (вж. също параграф 4.7.1). По-малкото бюрокрация и достатъчният рисков капитал са решаващи в това отношение. Макар че на европейско равнище беше поставено добро начало чрез инструмента за финансиране с поделение на риска, създаден съвместно от Европейската комисия и от Европейската инвестиционна банка, все пак е необходимо още значително да се подобри достъпът — особено на МСП — до рисков капитал.

4. Конкретни бележки

В тази глава са разгледани някои от 27-те въпроса, поставени от Комисията. Те не са повторени тук, но смислово са визирани по-долу.

4.1 Ползвателите на инструментите на ЕС за финансиране се нуждаят от добре структуриран показалец на съдържанието и от подробен наръчник — на хартиен носител и онлайн. Освен това, за постигане на максимална приемственост, следва да се гарантира оптимален баланс между доказаните и успешни инструменти и принципи на финансиране, от една страна, и възможно по-малко нови подходи, от друга.

4.2 Балансът между единен набор от правила и необходимостта от гъвкавост, включително с отчитане на специалните потребности, изисква, успоредно с хармонизирането на правилата, пълно признаване на националните процедури в съвместната стратегическа рамка за научни изследвания и иновации. По отношение на работните практики в Комисията, Комитетът препраща към параграф 3.7.2; през периода на натрупване на опит с новите подходи на служителите би трябвало да се предоставя достатъчно пространство за маневриране, за да могат да използват изключения, специални правила или дерогации ⁽²⁴⁾, които все още не са определени, доколкото в съответната област първо трябва да се натрупа опит ⁽²⁵⁾. Във връзка с това Комитетът препраща към своето становище относно „Опростяване на изпълнението на рамковите програми за научни изследвания“ ⁽²⁶⁾, в което препоръчва да се следва основаващ се на доверие подход и да се разшири обхватът на допустимия риск от грешки в областта на научните изследвания.

4.3 С оглед на необходимото национално и регионално финансиране на научните изследвания и иновациите от страна на държавите-членки, заедно със съответните им програми за реформи, средствата от ЕС би следвало приоритетно да се насочват към транснационално сътрудничество и най-вече към съвместни научни изследвания. Чрез обединяването на експертен опит и ресурси на различни държави-членки съвместните научни изследвания носят ясно изразена европейска добавена стойност, упражняват ефект на лоста върху политиката на подпомагане на държавите-членки и насърчават европейската интеграция.

4.4 Тъй като качеството трябва да остане водещ принцип на НИРД и в рамките на стратегията „Европа 2020“, структурните фондове следва да са насочени в по-голяма степен към все още недостатъчно представените региони, с оглед изграждането на основата за високи постижения и структурите, които са спешно необходими там. Във връзка с това Комитетът подкрепя заявлението, направено от Комисията, което гласи: *„В дългосрочен план качеството на научните изследвания може да се развива единствено в рамките на системата, в която всички европейски изследователи разполагат със средства, позволяващи им постигането на високи резултати, а оттам — конкуренция за най-добрите позиции. За тази цел е необходимо държавите-членки да се придържат към амбициозни програми за модернизирване, насочени към тяхната научноизследователска база, и да осигурят устойчиво публично финансиране. Финансирането от ЕС, включително по линия на фондовете на политиката на сближаване, трябва да спомогне за изграждане на качество там, където е необходимо“*.

⁽²²⁾ ОВ С 218 от 11.9.2009 г., стр. 8, параграфи 4.1 до 4.4.

⁽²³⁾ ОВ С 218 от 23.7.2011 г., стр. 87.

⁽²⁴⁾ Вж. бележка под линия 12.

⁽²⁵⁾ ОВ С 256 от 27.10.2007 г., стр. 17, параграф 6.4.

⁽²⁶⁾ Вж. бележка под линия 11, параграф 3.6.

4.5 За да се постигне синергия със структурните фондове и оптимална координация с политиката на подпомагане, провеждана от държавите-членки, изключително важни са ефективните връзки ⁽²⁷⁾ между бъдещата обща стратегическа рамка за финансиране на научните изследвания и иновациите и бъдещата обща стратегическа рамка за сближаване (въпрос 8). „Интелигентна специализация“ следва да бъде водещият принцип при разработването на регионални стратегии.

4.6 За да се подпомогне по-добре целият иновационен процес, според Комитета е необходимо правилата за държавни помощи, обществени поръчки и конкуренция, които поставят пречки пред тази цел ⁽²⁸⁾, да бъдат внимателно преразглеждани в сътрудничество със съответните заинтересовани страни (виж въпрос 19). Причина за това е балансът и/или потенциалният конфликт между правната уредба на конкуренцията и насърчаването на иновациите. Затова правната уредба на конкуренцията, на държавните помощи и на обществените поръчки не следва да се разработва и прилага по начин, който я прави пречка за иновациите; дори може да има необходимост от реформи. Понякога иновациите също се нуждаят от защита, за да не бъдат придобити от конкуренти, които искат да блокират иновационния процес.

4.6.1 Иновационният процес – от публично финансирани научни изследвания до пазарна реализация – изисква, където е приложимо, дългосрочни, установени партньорства, които трудно могат да бъдат постигнати при сегашните правила (например за предоставяне на информация, интелектуална собственост, правила за държавна помощ и обществени поръчки) (въпрос 20). В тази област би следвало да се потърсят нови правила и подходи, за да се разреши потенциалният конфликт между „повече иновации“ и „повече публичност и по-честна конкуренция“. Тъй като разработените за първи път и фундаменталните научни изследвания по принцип не са засегнати от този конфликт на интереси, един достатъчно голям техен дял може да има значителен принос за тази цел (виж също точка 4.7.3).

4.7 Друг повдигнат от Комисията много важен въпрос е свързан с разпределението на финансирането между:

- МСП, предприятията от социалната икономика и големите предприятия;
- фундаменталните научни изследвания и изследванията, насочени към обществени цели;
- научните изследвания и по-нататъшния иновационен процес;
- иновациите в областта на техниката, услугите, обществените отношения и бизнеса;
- подходите „отгоре надолу“ и „отдолу нагоре“.

Доколкото по-горе вече не е заета позиция по този въпрос, Комитетът прави следните предложения.

4.7.1 По множество различни причини МСП – и особено по-малките предприятия – изискват специално внимание при разработването на тематичните области за финансиране и на използваните инструменти ⁽²⁹⁾:

⁽²⁷⁾ Вж. също параграф 3.7.1.

⁽²⁸⁾ ОВ С 218 от 11.9.2009 г., стр. 8, параграф 4.8.

⁽²⁹⁾ Вж. бележка под линия 12, параграф 4.10.

— МСП следва да имат възможността да се включват в програми за период, който е подходящ за конкретното предприятие (както при сегашните дейности по програмата за бъдещи и нововъзникващи технологии);

— специално внимание и облекчени условия за достъп следва да се предоставят на младите предприемачи и микропредприятията (под 10 работници) с голям потенциал за иновации;

— средствата следва да се използват за подкрепа на иновационните процеси в тяхната цялост (особено важни за предприемачи);

— по-силен акцент върху иновациите в областта на услугите;

— ще има необходимост от междинни организации/фасилитатори, с чиято помощ по-малките дружества да се възползват и да получават по-лесен достъп до програмите за иновации – структурата *Enterprise Europe Network* може да играе важна роля в това отношение;

— предприятията от социалната икономика трябва да бъдат включвани при разработването на модели за финансиране.

4.7.2 Големите проби към нови фундаментални знания – и произтичащите от тях съвременни иновации като Интернет, GPS, технологиите за магнитно-резонансни изображения, лазерите, компютрите, нанотехнологиите и т.н. – бяха резултат от фундаментални научни изследвания, последвани от приложни изследвания. Фундаменталните научни изследвания и приложните изследвания са благодатна почва за бъдещи иновации ⁽³⁰⁾. Комитетът се занимава и с въпроса как тази „почва“ може да достигне до организациите, които имат възможност да отглеждат и развиват иновациите ⁽³¹⁾.

4.7.3 Именно затова ЕИСК препоръчва делът на подпомаганите под егидата на Европейския съвет за научни изследвания (ЕСНИ) мерки в Осмата рамкова програма за НИРД да достигне поне 20 % от общото финансиране на научните изследвания от ЕС, и да бъде придадена достатъчна тежест на фундаменталните въпроси в другите части на програмата. ЕСНИ се утвърди като отлична институция за насърчаване на нови идеи и на върхови научни изследвания. Същевременно в бъдещите си процедури той би трябвало в по-голяма степен да взема под внимание аспектите, свързани с кариерата на младите учени, за да ги запази или да ги спечели отново за европейската научноизследователска дейност.

4.7.4 Съвместните научни изследвания – като сърцевина на настоящата програма за сътрудничество ⁽³²⁾ – са основният стълб на сегашната Седма рамкова програма за НИРД (и нейните предшественици) и имат отлична история. Те са основният финансов инструмент за обединяване на научноизследователските дейности в държавите-членки и за предотвратяване на разпокъсването. Следователно, тяхното значение в бъдещата обща стратегическа рамка трябва да бъде запазено и укрепвано ⁽³³⁾. Това е още по-важно, защото именно съвместните научни изследвания са

⁽³⁰⁾ Вж. ОВ С 354 от 28.12.2010 г., стр. 80, параграф 3.2.3.

⁽³¹⁾ Вж. бележка под линия 3.

⁽³²⁾ Независимо от това, във все още очакваното предложение за Осмата рамкова програма за НИРД биха могли да се използват нови понятия за мерките, които досега се описваха като „съвместни научни изследвания“ и „сътрудничество“.

⁽³³⁾ Вж. също параграф 4.3.

насочени към разрешаването на големите обществени предизвикателства (въпроси 9 и 11) и също така дават значителен принос за разработването на ключови технологии, които са решаващи за конкурентоспособността на Европа в глобален мащаб.

4.7.5 Като цяло подкрепата за проекти „отдолу нагоре“ (виж също 4.7.10) трябва да получи по-голяма роля (въпроси 9 и 10), за да осигури повече място за иновативни идеи, които не са предвидени в тематичния списък или пък например не се разработват от съществуващите промишлени отрасли (вж. също така параграф 3.7.6: „промишлеността определя програмата“) – мигар самолетът е създаден от корабостроителната промишленост?

4.7.6 Подходите „отгоре надолу“ са резултат от стратегическата перспектива на водещите лица и органи, вземащи решения, основана на сегашните им знания, докато подходите „отдолу нагоре“ използват творческия потенциал на учени, инженери и други сътрудници, работещи непосредствено върху обектите, подлежащи на изследване или усъвършенстване. Дори когато се отнася за големите обществени предизвикателства, по-голям акцент следва да се поставя на идеи и предложения, произлизащи от широкото общество на знанието, а не само върху директивите, идващи отгоре. „... иновационната политика следва да е насочена към иновации на работното място, инициирани от организации и служители ...“ ⁽³⁴⁾.

4.7.7 Балансът между подходите „отдолу нагоре“ и „отгоре надолу“ изисква по-голяма по-нататъшна диференциация: дори в рамките на посочените тематични области (напр. ключови технологии или големи обществени предизвикателства) процесите „отдолу нагоре“ трябва да получат достатъчен дял, за да се осигури достатъчно пространство за нови идеи за решения (т.е. тези, които не са предложени „отгоре надолу“). Освен това обаче трябва да се даде шанс и на свършено нови подходи към въпроси и проблеми, които не винаги биват разпознати от пръв поглед. Въпреки че такива процеси вече могат да бъдат

прилагани в „идейната“ програма, те следва да получат значително по-голямо място и в съвместните научни изследвания, както това понастоящем се прави успешно в програмата за бъдещи и нововъзникващи технологии по темата за ИКТ, например. За тази цел съответните служители се нуждаят от повече гъвкавост и свобода на действие.

4.7.8 По отношение на мерките за европейска инфраструктура за НИРД (списък на ESFRI), Комитетът повтаря своята препоръка ⁽³⁵⁾, че тези мерки трябва да бъдат подкрепяни чрез участие в изграждането и поддръжката. Програмата „People“, която включва например дейности „Мария Кюри“ (въпрос 23), убедително доказва своята полезност и следователно трябва да бъде запазена изцяло или дори разширена.

4.7.9 Предвид важните проблеми на общата европейска икономическа, парична и финансова политика, които в момента представляват съществен елемент от политическия дебат, както и с оглед на свързаните с тях макроикономически въпроси, Комитетът препоръчва в програмите за подпомагане достатъчна тежест да получат и съответните научни изследвания.

4.7.10 По отношение на въпросите, излизащи извън областта на НИРД (въпрос 17), Комитетът препоръчва преди всичко да се използва опитът от инструментите, които съвсем наскоро бяха създадени за тази цел, а не да се създават още нови инструменти ⁽³⁶⁾. По отношение на показателите и партньорствата за иновации вж. пак там становището относно „Съюз за иновации“ ⁽³⁷⁾. По отношение на капитализацията Комитетът препраща към същото становище ⁽³⁸⁾.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³⁴⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 5.

⁽³⁵⁾ Вж. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ Съюз за иновации“, ОВ С 132 от 3.5.2011 г., параграф 3.8.4.

⁽³⁶⁾ Вж. също бележка под линия 12.

⁽³⁷⁾ Вж. бележка под линия 12, параграфи 4.2 и 4.4.

⁽³⁸⁾ Вж. бележка под линия 12, параграф 4.8.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (Евратом) на Съвета за определяне на правилата за участие на предприятия, научноизследователски центрове и университети в непреките дейности по Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия и за разпространение на резултатите от научните изследвания (2012—2013 г.)“

COM(2011) 71 окончателен — 2011/0045 (NLE),

„Предложение за решение на Съвета относно Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“

COM(2011) 72 окончателен — 2011/0046 (NLE),

„Предложение за решение на Съвета относно специфичната програма, която трябва да бъде изпълнена посредством непреки дейности в изпълнение на Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“

COM(2011) 73 окончателен — 2011/0043 (NLE)

и „Предложение за решение на Съвета относно специфичната програма, която трябва да бъде изпълнена посредством преки дейности от Съвместния изследователски център в изпълнение на Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“

COM(2011) 74 окончателен — 2011/0044 (NLE)

(2011/C 318/21)

Докладчик: г-н Gerd WOLF

На 22 март 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент (Евратом) на Съвета за определяне на правилата за участие на предприятия, научноизследователски центрове и университети в непреките дейности по Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия и за разпространение на резултатите от научните изследвания (2012—2013 г.)“

COM(2011) 71 окончателен — 2011/0045 (NLE);

„Предложение за решение на Съвета относно Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“

COM(2011) 72 окончателен — 2011/0046 (NLE);

„Предложение за решение на Съвета относно специфичната програма, която трябва да бъде изпълнена посредством непреки дейности в изпълнение на Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“

COM(2011) 73 окончателен — 2011/0043 (NLE);

„Предложение за решение на Съвета относно специфичната програма, която трябва да бъде изпълнена посредством преки дейности от Съвместния изследователски център в изпълнение на Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“

COM(2011) 74 окончателен — 2011/0044 (NLE).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 92 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Предизвиканата вследствие на цунами авария на блоковете за термоядрен разпад на реактора във Фукушима и последиците от нея показват значителната уязвимост на този вид реактори при повреда на системите за аварийно охлаждане. Във връзка с по-нататъшното използване на тази технология, това вече доведе до решения в областта на енергийната политика в държавите-членки и постави началото на дебат на равнището на Общността. С оглед на целите на научноизследователската и развойната дейност се налага преоценка на разглежданата тук Рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност на ЕвРАТОМ (за периода 2012-2013 г.). В такъв аспект са бележките по-долу.

1.2 По множество причини Комитетът счита, че експертният опит в сферата на ядрените технологии, тяхното използване и последиците от тях трябва да бъде запазен и обогатен. В това отношение Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на ЕвРАТОМ създава значителна европейска добавена стойност посредством своята координираща функция при обединяването на ресурси и интегрирането на съвместни усилия.

1.3 Поради това Комитетът препоръчва:

- научноизследователската дейност в сферата на ядрените технологии да се концентрира върху темите за подобряване на безопасността на реакторите, редуциране и погребване на радиоактивни отпадъци с дълъг период на полуразпад, контрол на радиоактивните вещества и защита от радиация;
- да бъде запазена и разширена експертната компетентност по отношение на ядрените аварии, излизайщи извън рамките на предвидимото, и във връзка с предстоящите стрес-тестове за съществуващите мощности;
- дейностите по разработването на производство на енергия от термоядрен синтез да бъдат активно продължени предвид потенциалните предимства на тази технология, най-вече от гледна точка на безопасността, при което изгражданият в условия на международно партньорство проект ITER да заеме централно място. Основа на програмата за термоядрен синтез са „асоциациите“;
- чрез подходящо обучение да се осигурят достатъчно висококвалифицирани специалисти за задължителните специални дисциплини, но същевременно и в училищата да се преподават достатъчно основни знания за тези технологии и за радиоактивното лъчение, рисковете от него и неговото измерване.

1.4 Въпреки че въз основа на предоставената му документация Комитетът остава с впечатление, че предложенията и плановете на Комисията до голяма степен вече съответстват на горепосочените препоръки, той все пак препоръчва Комисията отново да провери дали отпуснатите средства са достатъчни предвид новите обстоятелства и дали отделни теми не се нуждаят от още по-силна подкрепа.

1.5 При условие че бъдат взети предвид останалите му препоръки, Комитетът подкрепя Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на ЕвРАТОМ и нейните инструменти като съществен елемент на Европейското научноизследователско пространство.

2. Съобщение на Комисията

2.1. Съобщението на Комисията обхваща четири различни документа, които съдържат съответно предложения за регламент или решение на Съвета по Рамковата програма на ЕвРАТОМ за 2012-2013 г. Необходимостта от нови решения или регламенти за този период се дължи на различната продължителност на Седмата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007-2013 г.), от една страна, и на Седмата рамкова програма на Европейската общност за атомна енергия (ЕвРАТОМ) за научни изследвания и обучение (2007-2011 г.), от друга страна. Следователно сега следва да бъде преодоляно това разминаване във времето от две години.

2.2 Представените от Комисията четири документа застъпват всички задължителни за тази цел аспекти, а именно:

- правилата за участие;
- рамковата програма;
- специфичната програма – непреки дейности;
- специфичната програма – преки дейности на Съвместния изследователски център.

Тези четири документа, ведно с приложенията се състоят от над 120 страници, поради което е невъзможно тук, макар в най-общ вид, да бъде предадено тяхното съдържание или да бъдат коментирани всички аспекти.

2.3 В тематично отношение става дума за финансираните от ЕС научноизследователски дейности в областта на термоядрения синтез (с акцент върху ITER), термоядрения разпад и защитата от радиация. Комисията счита за необходимо през предстоящия двугодишен период тази научноизследователска работа да може целенасочено да надгражда върху успешно проведените през периода 2007-2011 г. дейности и да бъде тяхно продължение.

2.4 Общият размер на предоставените средства възлиза на около 2 560 млн. евро, като най-големият дял се пада на Програмата за термоядрен синтез с ITER.

3. Общи бележки

3.1 Фукушима – нова изходна позиция

Посочените по-горе документи на Комисията са изготвени преди събитията във Фукушима. Предвид въздействието на вълната цунами върху разположените там атомни енергийни блокове за термоядрен разпад, причинените от това щети и влиянието им върху населението и околната среда, Комитетът счита за необходимо и в този аспект да се разгледат и да се направи преоценка на обсъжданите тук цели на научноизследователската

и развойната дейност на Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом, за да се адаптира евентуално насочеността ѝ. Ето защо настоящето становище, посветено изключително на научноизследователската и развойна дейност, не се ограничава само до това периодът на действие на Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом да се съгласува с този на общата Седма рамкова програма.

3.1.1 Въпреки че Комитетът смята, че е преждевременно от тези събития да се правят още отсега генерални заключения за енергийната политика, той уважава решението на онези държави-членки, които в съответствие с принципа на предпазливостта решиха да не използват в бъдеще ядрения разпад като енергиен източник. Комитетът приветства факта, че въпросът за Фукушима се разглежда и на равнище ЕС ⁽¹⁾ и е включен в дневния ред на енергийната политика, като в съответствие с Договора от Лисабон всяка държава-членка може да решава кой енергиен микс предпочита.

3.2 Рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом

Създадена на първо място в услуга на научните изследвания в областта на енергетиката, Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом допълва изследванията, обхванати от Рамковата програма за научноизследователска и развойната дейност ⁽²⁾, посветена по-специално на научноизследователската и развойна дейност във връзка с възобновяеми енергийни източници и други неядрени технологии за нисковъглеродно производство на енергия. По този начин в рамките на ЕС следва да бъдат проучени и оценени всички технологии, полезни за един устойчив енергиен микс, и техните свойства.

3.3 Европейска добавена стойност

По множество причини (вж. по-долу) Комитетът счита, че знанията за ядрените технологии, тяхното използване и последствията от тях следва да бъдат задълбочени. Във връзка с това Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом създава значителна европейска добавена стойност благодарение на своята координираща функция при обединяването на ресурси и интегрирането на съвместни усилия. При условие че бъдат взети предвид изложените по-долу негови препоръки, Комитетът подкрепя изцяло Рамковата програма и нейните инструменти като съществен елемент на Европейското научноизследователско пространство ⁽³⁾.

3.4 Приоритет на изследователската дейност в областта на безопасността и съхраняването на знанията

Независимо от евентуалните по-нататъшни решения на държавите-членки и на ЕС относно бъдещото използване на технологията на термоядрен разпад за производство на енергия, Комитетът смята, дори само поради:

- 1) възможните трансгранични последствия от аварии;
- 2) глобалната миграция на експерти и технологии;
- 3) вече съществуващите ядрени съоръжения и техните радиоактивни отпадъци;

⁽¹⁾ Напр. European Nuclear Energy Forum (ENEF) (Европейски форум за ядрена енергия) - http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/forum_en.htm.

⁽²⁾ Вж. ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 9.

⁽³⁾ Вж. ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 1.

- 4) съществуването на ядрени оръжия и на свързаните с тях производствени мощности, а и много сериозни – политически – рискове.

че е абсолютно наложително в рамките на ЕС много категорично да се развиват и да бъдат на разположение нашите знания във връзка с въпросите на безопасността и основните технологии. Отказът от цялостно познание би бил опасно заравяне на главата в пясъка. За тази цел, а и за да се избегне знанието за тези технологии и за последиците от тях да изпадат в колективно забвение, е особено важно систематично и последователно да се обучават и насърчават достатъчен брой бъдещи научно-технически специалисти, необходими за тази цел.

3.5 Термоядрен разпад

По отношение на технологията на термоядрен разпад Комитетът обръща специално внимание на акцентите във връзка с безопасността:

- защита от радиационно облъчване, радиационна медицина, превантивни медицински и технически мерки;
- повишена безопасност и ограничаване на отпадъците от атомни електроцентрали ⁽⁴⁾;
- отстраняване (погребване) на радиоактивни отпадъци с дълъг период на полуразпад;
- добив и контрол върху използването на радиоактивен материал (ядрено гориво);
- защитни мерки срещу кражба на и злоупотреба с дялящ се и/или радиоактивен материал;
- ядрени аварии в съществуващите мощности, излизаци извън рамките на предвидимото, и изводи от предстоящите и необходими стрес-тестове ⁽⁵⁾.

3.6 Управляем термоядрен синтез

Програмата за термоядрен синтез първоначално ⁽⁶⁾ беше финансирана предимно заради значителните предимства на тази технология, най-вече в областта на безопасността (съвсем малък горивен инвентар, без нужда от аварийно охлаждане, без верижна реакция, без продукти на разпад и актиниди). Постигнатият напредък направи възможно построяването на съоръжение (ITER) със забележителна термоядрена мощност (500 MW). Въпреки че при настоящото равнище на знанията и на финансирането термоядрените реактори ще могат да допринесат за производството на енергия едва през втората половина на 21-ви век и че за извличането на използвана

⁽⁴⁾ Вж. също Меморандума на Академията на науките на Северен Рейн-Вестфалия „Zur Sicherheit der Kernkraftwerke nach dem Unfall von Fukushima“ („Относно безопасността на атомните електроцентрали след аварията във Фукушима“) от 26 май 2011 г.

⁽⁵⁾ Вж. Съобщение за медиите № 60/2011 на ЕИСК от 30 май 2011 г.

⁽⁶⁾ Вж. ОВ С 302 от 7.12.2004 г., стр. 27.

енергия от тях е необходима още по-сериозна научноизследователска и развойна дейност, управляемият термоядрен синтез е единственият познат вариант за производство на енергия с достъпен навсякъде по света и практически неограничен потенциал, който все още не може да бъде използван по един или друг начин в днешно време⁽⁷⁾. Поради това Комитетът препоръчва на тази програма да се придаде особена тежест. Според съпадащите резултати от голям брой екстраполации, глобалната потребност от енергия и проблематиката, свързана с достатъчно в глобален план, безвредно за климата и устойчиво енергоснабдяване, ще продължат да се изострят драстично през настоящото столетие. По тази причина възниква особено належаща необходимост от друг вид безвреден за климата източник на енергия, като термоядрения синтез.

3.7 Пълна подкрепа за тематичните предложения на Комисията

С оглед на бележките в параграф 3.1 с удовлетворение може да се констатира, че посочените в настоящото становище препоръки на Комитета вече са много широко застъпени в тематичните предложения на Комисията, затова тези предложения получават пълната подкрепа на Комитета. Въз основа на предоставената му документация Комитетът обаче не счита, че е в състояние, а и не припознава това за своя задача, да оцени дали техническите, човешките и финансовите ресурси съответстват конкретно на поставените цели. Затова Комитетът препоръчва на Комисията, чрез своите експертни групи, подпомагащи изпълнението на програмата, да осигури извършването на такава преценка в рамките на отделните програмни линии и в случай на необходимост да вложи допълнителни средства.

3.8 По-нататъшни изследвания по въпросите на безопасността и рисковете

Тъй като проблематиката по въпросите на безопасността и рисковете засяга не само Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом, Комитетът препоръчва, наред с енергийните проучвания от общата Седма рамкова програма в областта на научноизследователската и развойната дейност и по възможност в сътрудничество с други международни партньори, включително и с оглед на намиращите се във фокуса на вниманието природни явления, да бъдат извършени изследвания във връзка със съответните въпроси на безопасността и рисковете. Те трябва да се отнасят по-специално за следните аспекти:

- технически рискове на различните критични енергийни технологии, като напр. термоядрен разпад, улавяне и съхранение на въглерод, водохранилища, хранилища за състен въздух, петролни и газови технологии, добив, транспорт и преработка на изкопаеми енергийни източници, водородни хранилища и водород като енергоносител, особено за мобилно приложение и т.н.;
- рискове за околната среда поради непостигнати цели за намаляване на въглеродните емисии⁽⁸⁾ и поради свързаното с това задълбочаване на изменението на климата;

- обществени и политически рискове и евентуално опасност от военни действия (i) при сериозен глобален недостиг на енергия и причинени от това бедствени ситуации, както и (ii) при потенциално застрашително изменение на климата⁽⁹⁾.

3.9 Образование на населението

Освен горепосоченото, Комитетът счита за важно, наред със задължително необходимото обучение (вж. параграф 3.4) на специалисти като физици, химици и инженери в училищата и висшите учебни заведения, всички граждани още от ранна възраст да бъдат запознавани с измерването на радиацията и оценката на естествените и съответно допустими дози на облъчване, от една страна, и опасните такива, от друга. Комитетът счита, че това е най-добрият начин да се гарантира задоволителна и задължително обективна оценка на ситуацията на ядрена опасност, по-специално в случаите на обострена криза, в които трябва да бъде избягната паниката и които изискват трезво, целенасочено поведение.

3.10 Въпросителни около обема на финансиране

Въпреки че Комитетът не счита себе си в положение да даде *ad hoc* количествена преценка по този въпрос, предвид посочената по-горе нова основа за оценка той е склонен да изрази съмнение (вж. също параграф 3.7) дали настоящият размер на финансиране ще бъде достатъчен в рамките на разглеждания период от време, за да започне да се работи по поставените въпроси с необходимата упоритост и в съответствие с препоръките на Комитета във връзка със Стратегическия план за енергийни технологии (SET-Plan)⁽¹⁰⁾ и с Пътната карта за нисковъглеродна икономика до 2050 г.⁽¹¹⁾ Затова Комитетът предлага, доколкото бюджетните средства до 2013 г. биха могли да бъдат окончателно заложили, поне за новия програмен период от 2013 г. нататък (i) необходимостта от научноизследователска дейност да се определя съобразно въпроса кои широкомащабни последиствия биха довели до недостиг на енергия и непостигане на целта за намаляване на въглеродните емисии на стратегията „Европа 2020“ и освен това (ii) съответно да се отпускат достатъчно средства. Комитетът отново повтаря, че делът на финансирането на енергийните проучвания, заложили в Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност, отдавна не съответства на решаващото значение, което енергийната и свързаната с нея климатична проблематика имат за обществото.

3.11 Становища относно Седмата рамкова програма

Като се вземат предвид бележките в параграф 3.7, Комитетът е съгласен с Комисията, че през предстоящия двугодишен период предложената програма следва да надгражда върху успешно проведените през периода 2007-2011 г. дейности и да ги продължи по подходящ начин; Комитетът насочва вниманието към изтъкнатото в множество становища значение на последователността в отпускането на достатъчно средства за успеха на научните изследвания. В съответствие с това Комитетът се позовава на своите становища, както относно Седмата рамкова програма на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) за научни изследвания и образование (2007-2011 г.), така и

⁽⁷⁾ Вж. ОВ C 107 от 6.4.2011 г., стр. 37.

⁽⁸⁾ Вж. http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959 от 30 май 2011 г.

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия 5, както и напр. списание „Research*eu results magazine“, бр. 2 от май 2011 г., стр. 20.

⁽¹⁰⁾ Вж. ОВ C 21 от 21.1.2011 г., стр. 49.

⁽¹¹⁾ Вж. ОВ C 107 от 6.4.2011 г., стр. 37.

относно съответните специфични програми и правила за участие; той отново потвърждава препоръките, направени в тези становища, допълнени от представените тук гледни точки. Тази препратка към предишни становища е още по-важна предвид това, че в настоящото становище по очевидни причини не може да бъде взето отношение по всички подробности в предложенията на Комисията.

4. Специфични бележки

4.1 Разрешаване на проблема с отпадъците и тяхното погребване

С препратка към досегашните становища на Комитета относно ядрената енергия, относно Пътната карта за нисковъглеродна икономика до 2050 г. и проблематиката, свързана с погребването на отпадъци ⁽¹²⁾, Комитетът отново подчертава колко важни са всички усилия за намаляване на количеството и продължителността на живота на опасните отпадъци. Би представлявало значителен напредък, ако посредством ефективна трансмутация действително се постигне съкращаване на живота на радиоактивните отпадъци от „геологична времева скала“ към „историческа времева скала“. Това би поставило началото на съвсем нов подход за разрешаване или намаляване на проблемите с отпадъците и погребването им. Следователно всички възможности за осъществяване на научно-технически проучвания по въпроса и за постигане на успех трябва да получат специална подкрепа.

4.2 Намаляване на риска от най-големи ядрени аварии и от свръхголеми ядрени аварии

По мнение на Комитета не съществува абсолютна безопасност по отношение на техническите съоръжения, изградени от човека. Но евентуална бъдеща цел за развитие може да бъде изграждането и експлоатацията единствено на такива съоръжения, които са обезопасени срещу аварии, предизвикани по вътрешни причини, и които могат да бъдат повредени единствено вследствие на изключително редки външни явления (напр. удар от астероид), които и без това биха довели до щети с огромни размери, така че повреждането или разрушаването на съоръжението само по себе си не би могло да доведе до значително увеличаване на пагубните последици.

4.3 Програмата за термоядрен синтез

Като се има предвид значението на наличието на термоядрена енергия в бъдеще, Комитетът препоръчва:

- подготвителните дейности по разработване на демонстрационен реактор (DEMO), който в продължение на ITER за първи път трябва да демонстрира производството на електрическа енергия чрез термоядрен синтез в една цялостна система, да притежават необходимия мащаб и дълбочина на изследване, както и
- да бъдат проучени в проектна фаза алтернативните конфигурации на магнитното поле (по-специално концепцията за стеларатора), поставяйки приоритетен акцент върху водещия подход Токамак, начело с ITER.

Наред с това следва да се проучи при какви условия би могъл да се съкрати пътят към DEMO и как въз основа на натрупания междувременно опит с организацията в световен мащаб на проекта ITER може да бъде доразработена силна и ефективна европейска програма за термоядрен синтез. Комитетът подчертава, че разработването и резултатите от ITER биха могли да бъдат постигнати и използвани от Европа само посредством мощна инфраструктура на лабораториите за изследване на термоядрения синтез с достатъчна връзка със съответните отрасли на промишлеността.

4.4 Правила за участие в областта на термоядрения разпад и защитата от радиация

Комитетът не вижда тук съществени различия спрямо досегашните правила за участие в програмата за периода 2007-2011 г. В този смисъл Комитетът се позовава на своето вече представено положително становище ⁽¹³⁾, към което не е необходимо да се добавя нищо повече.

4.5 Правила за участие в програмата за термоядрен синтез

Понастоящем за Европейската програма за термоядрен синтез са валидни специфични, съобразени с естеството ѝ правила за участие, чиято сърцевина са т.нар. договори за асоцииране – вече 26 на брой – с участващите изследователски центрове или съответно техните държави-членки, наречени „асоциации“. Тук спада програмата на Joint European Torus JET с нейните специално разработени за целта правила за финансиране. Надграждайки тази успешна инфраструктура, ЕС можа решавашо да повлияе на международния проект ITER и да спечели съревнованието за седалището му.

4.5.1 Договори за асоцииране

Именно подходящата и съобразена с целите на развитието структура на договорите за асоцииране с решителното си усилие въздействие върху политиката на финансиране и политическата подкрепа на държавите-членки беше тази, която имаше определящо значение за досегашния бърз и стабилен напредък на програмата. Едва благодарение на нея стана възможен ITER, който получава изричната подкрепа на Комитета като най-важен проект в досегашното развитие на изследванията в областта на термоядрения синтез. Поради значителното повишаване на разходите по проекта ITER, причините за което Комитетът няма да коментира тук, останалите части от програмата, по-специално дейностите по „договорите за асоцииране“, са подложени на драматичен натиск за съкращаване. Тук Комитетът желае изрично да предупреди, че не бива да се допуска прекомерно съкращаване, което да компрометира ефекта на лоста на договорите за асоцииране, а с това и ефективността на програмата, задължителната основа от познания, както и политическата подкрепа на държавите-членки като цяло. Защото те са необходими, за да бъде ITER доведен до успех и от европейска страна да може да се извлекат очакваните ползи от него. Асоциациите са основата и изворът на идеи на програмата за термоядрен синтез, там се подготвят експлоатацията и използването на ITER, разработват се и се проучват нови концепции, там се обучава спешно необходимото ново поколение учени и инженери; в този контекст се изгражда и връзката с гражданите на ЕС.

⁽¹²⁾ Вж. CESE OV C 218 от 23.07.2011 г., стр. 135.

⁽¹³⁾ Вж. OV C 309 от 16.12. 2006 г., стр. 41.

4.6 Съвместен научноизследователски център

Съвместният научноизследователски център, за чието институционализиране настоява Комисията, работи по-специално по следните цели на научните изследвания, свързани с програмата Евратом: (а) управление на ядрените отпадъци, въздействие върху околната среда и фундаментални знания; (б) ядрена безопасност и (в) превенция в ядрената област. Тематично това съответства на формулираните в началото на настоящото становище препоръки, както и на вече отправените от Комитета препоръки в становището относно Седмата рамкова програма ⁽¹⁴⁾ и съответно получава пълната подкрепа на Комитета.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁴⁾ Вж. ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 10.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти“

COM(2011) 142 окончателен — 2011/0062 (COD)

(2011/C 318/22)

Докладчик: г-жа MADER

На 18 април 2011 г. Съветът, и на 10 май 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти“

COM(2011) 142 — 2011/0062 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 113 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет посреща с интерес, но и с резерви предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти. Финансовата криза, която доведе до фалит много собственици, принудени да препродават на безценница придобитите от тях недвижими имоти, доказва необходимостта от адекватно европейско законодателство в тази област.

1.2 Комитетът подкрепя целта на Комисията за създаване на необходимите условия за развитието на ефективен и конкурентен единен пазар, така че да бъде възстановено доверието на потребителите и да бъде насърчена финансовата стабилност. Той се опасява обаче, че съдържанието на предложението може да не е достатъчно за постигането на тази цел.

1.3 Комитетът подчертава, че е важно да се осигури съгласуваност между съществуващите текстове, по-специално с този на Директива 2008/48/ЕО ⁽¹⁾ относно договорите за потребителски кредити.

1.4 Комитетът счита, че поради естеството на предложението неговата правна основа следва да бъде член 169 от Договора, а не член 114.

1.5 Той припомня, че хармонизирането на правилата на общностно равнище трябва да се извърши, като се запази високо равнище на защита на потребителите, което означава, че правата на потребителите, защитени от националното право, не трябва да бъдат застрашени. Ето защо счита, че за да отговори на тази цел, хармонизацията трябва да бъде подходящо насочена.

1.6 ЕИСК одобрява разпоредбите за подобряване на съпоставимостта, по-специално тези, които дават възможност за хармонизиране на определенията и изчисляването на общия годишен процент на разходите.

1.7 Счита, че сами по себе си мерките, насочени към отговорно отпускане на кредити, не са достатъчни, за да спомогнат за оздравяването на пазара и да допринесат за предотвратяването на прекомерното задлъжняване.

1.8 Комитетът счита, че регулирането на дейността на кредитните посредници, което съответства на искането, което беше отправил в становището относно предложението за директива за потребителските кредити, е от съществено значение, предвид многобройните трудности, свързани с тези професии. Това регулиране би трябвало да бъде предмет на общо регламентиране и не трябва да се ограничава до предмета на предложението.

1.9 Счита също, че предложението не допринася за изграждането на вътрешния пазар в областта на ипотечните кредити като цяло и изразява съжаление, че не е било обмислено използването на незадължителен инструмент в тази област.

1.10 ЕИСК предлага някои разпоредби да бъдат уточнени или допълнени, с цел да се увеличи информацията за потребителите относно променливите лихвени проценти. На практика потребителите не са наясно с референтните стойности и не могат да преценяват добре въздействието от промените на лихвените проценти върху размера на сумите за връщане. Комитетът счита, че трябва да се забрани определянето на неправомерно висок лихвен процент и че трябва да се определи горен лимит на лихвения процент на заемите за основното жилище. Промените в лихвените проценти трябва да се основават единствено на обективни, надеждни, публични и външни за кредитора показатели.

1.11 ЕИСК препоръчва кредитополучателите да имат възможност да избират застраховката, която покрива заема им, за да се гарантира по-голяма конкуренция между оферентите.

⁽¹⁾ ОВ L 133 от 22.5.2008 г., стр. 66 – становище CESE: ОВ C 234 от 30.9.2003 г., стр. 1.

2. Контекст и общи бележки

2.1 На 18 декември 2007 г. Комисията прие Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС. Проведените във връзка с това широки консултации позволиха на Комисията да установи, че различията в съществуващите законодателства относно ипотечните кредити възпрепятстват ефективното функциониране на единния пазар, увеличават разходите и нанасят щети на потребителите.

2.2 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) прие на 9 юли 2008 г.⁽²⁾ становище относно Бялата книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС. Въпреки своите резерви относно конкретните възможности за интегриране и уеднаквяване на пазара на ипотечни кредити предвид културните, правните и етично-социалните особености на различните държави-членки, Комитетът приветства направената връзка между действащото законодателство в областта на ипотечните кредити и необходимостта от защита на потребителя. В становището си той настоява за отговорност на кредиторите и кредитополучателите, които трябва да бъдат наясно с обхвата на задълженията си.

2.3 Настъпилата финансова криза разкри нередностите, свързани със законодателните пропуски и слабостите на пазара, но също и с икономическия контекст, практиките на кредитните посредници и кредиторите, и слабата финансова грамотност на кредитополучателите. Всички тези пропуски трябва да се избягват в бъдеще, защото могат да доведат до значителна загуба на доверие във финансовия сектор.

2.4 В предложението за директива са отчетени резултатите от проведените консултации и свършената работа от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Световната банка.

2.5 Целта е да се гарантира високо равнище на защита на потребителите в рамките на хармонизирана уредба на равнището на Европейския съюз, посредством сближаване на законодателствата на държавите-членки. Поради тази причина и предвид съдържанието на предложението Комитетът счита, че неговото правно основание трябва да бъде член 169 от Договора, а не член 114.

2.6 Целта на директивата е създаването на ефективен и конкурентен единен пазар при зачитане на основните права, утвърдени с Хартата на основните права на Европейския съюз, възстановяването на доверието на потребителите и насърчаването на финансовата стабилност.

2.7 С директивата се цели гарантиране на правата на потребителите по смисъла на Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити, като държавите-членки имат възможност да разширят обхвата на директивата, включвайки в него някои професионални категории, по-специално микропредприятията.

2.8 Директивата се прилага за кредитите, използвани за покупка или реновиране на имот, които не са обхванати от Директива 2008/48/ЕО, независимо от това дали условията предвиждат ипотека или подобна гаранция.

2.9 Предложението за директива съответства на принципа за насочено хармонизиране, като същевременно се намира на едно

доста високо равнище, което му позволява да отчита различията в съществуващите законодателства и многообразието на ипотечните пазари в Съюза.

2.10 При все това Комитетът, въпреки че е наясно със значението на строителния сектор за икономиката, счита, че в директивата не е извлечена достатъчно поука от финансовата криза, чиито корени следва да се търсят в американския пазар за ипотечни кредити. Нездравословната практика на оставяне на кредити в размер на 100 % и повече от стойността на недвижимите имоти насърчаваше потребителите, включително тези с ниски доходи, към покупки. В период на растеж има възможност за изплащане на значими задължения; достатъчно беше обаче икономиката да навлезе във фаза на стагнация, дори на рецесия, за да спрат масово плащанията на заемите в резултат на безработицата. Последвалото обявяване за продан на значително количество недвижими имоти доведе до срив на цените и до огромни загуби за финансовите институции. Следователно в основата на кризата е прекомерната задлъжнялост на кредитополучателите — явление, което категорично не трябва да се допуска. Комитетът ще отправи предложения в следващите по-долу коментари.

3. Предложения, съдържащи се в директивата

3.1 Глава 1: Предмет, обхват, определения и компетентни органи

3.1.1 В член 3 от предложението за директива, в съответствие с процедурата, използвана за Директивата относно договорите за потребителски кредити, е определено значението на най-важните термини. Във връзка с това Комитетът би искал терминът „жилищни имоти“ да бъде уточнен така, че да е ясно дали става въпрос само за основното жилище.

3.1.2 ЕИСК одобрява тази разпоредба, чиято цел е да осигури разбирането и съпоставимостта на различните предложения.

3.1.3 Комитетът счита, че създаването и организирането на органите, натоварени с контролни правомощия, както и тяхното сътрудничество, са необходими и още по-важни, предвид нередностите, които бяха установени по време на кризата.

3.2 Глава 2: Условия, приложими за кредиторите и кредитните посредници

3.2.1 Членове 5 и 6 поставят изисквания по отношение на честността, лоялността и компетентността на кредиторите или кредитните посредници в интерес на потребителите. Те препращат частично към държавите-членки упражняването на контрол за спазване на тези изисквания, като Комисията си запазва правото да определя равнището на необходимите познания и компетентност.

3.2.2 Освен това в предложението за директива държавите-членки се приканват да следят за това възнаграждението на продавачите да не варира в зависимост от продаваните продукти.

3.2.3 ЕИСК приветства тези мерки, тъй като добрата информация е от ключово значение при сключването на договори за ипотечни кредити. Счита, че възнагражденията на служителите на кредитните институции и на кредитните посредници не трябва да служат като основание на някои от тях да предлагат кредити, които не са съобразени с нуждите на потребителите. ЕИСК обаче би искал да привлече вниманието върху използваните неясни, неопределени и субективни понятия, които могат да породят различни тълкувания на правен текст, с който се определят стриктни задължения.

(2) ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 18.

3.2.4 В тези два члена не се подчертава основната разлика, която трябва да се прави между кредитори и посредници: по принцип служителите на кредиторите получават заплата, а тези на посредниците – комисиона. Поведение, продиктувано от професионалната етика, може да се очаква тогава, когато възнаграждението е „неутрално“, но това не винаги се случва, когато печалбата зависи от намирането на решения, които са по-изгодни за персонала на продавача или още повече – за посредниците. Тези аргументи показват, че всички хора в контакт с продавачите, независимо от ролята им, следва да получават подходящо обучение, а персоналят на посредниците трябва да разполага с официално разрешение, което не само удостоверява компетентността му, но и диктува поведението му.

3.2.5 Друга съществена разлика: в случай на спор потребителят може да се обърне към кредитора, който по принцип е солидна и платежоспособна финансова институция; когато става въпрос за посредник, отговорността често е лична, а платежоспособността — не толкова очевидна. Това е още едно основание за приемане на законодателство, което е много по-строго от сегашното.

3.3 Глава 3: Информация и действия преди сключването на договор за кредит

3.3.1 Съгласно Директива 2005/29/ЕО относно неприятели търговски практики⁽³⁾, рекламата трябва да бъде лоялна, ясна и незаблуждаваща.

3.3.2 Всяка реклама, която съдържа цифрови стойности, трябва да включва определен брой елементи, абсолютно необходими за преценката на потребителя, който желае да сключи договор за ипотечен кредит. Тази информация трябва да бъде предоставена по ясен, кратък и отчетлив начин, независимо от носителя.

3.3.3 В член 9 са определени условията за преддоговорна информация на две нива. Посочена е общата информация, която трябва да бъде предоставена, и се препраща към Европейския стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ) за персонализирана информация. ЕИСК не счита за приемлива правната презумпция, предвидена в член 9, параграф 2, алинея 3, според която предаването на ЕСИФ се счита за равносилно на подаване на информация.

3.3.4 В член 10 е посочена допълнителната информация, която трябва да бъде предоставена на потребителите, относно компетентността и условията, при които посредникът упражнява професията си.

3.3.5 ЕИСК се запозна със задълженията за предоставяне на информация. Комитетът счита, че те трябва да бъдат по-строги по отношение на заемите, отпуснати при променлив лихвен процент. Следва да се предоставя специална информационна бележка.

3.3.6 ЕИСК си задава въпроса за одобрената формулировка във връзка със задължението за сключване на застраховка, която да гарантира заема. Текстът навежда на мисълта, че застраховката трябва да бъде сключена задължително с кредитора. **Комитетът предлага потребителите да имат възможност да избират застрахователя си, като по този начин се гарантира конкуренция между застрахователните компании.**

3.3.7 Комитетът смята, че регламентирането на дейността на кредитните посредници е от ключово значение. Той счита, че следва да се добави принципът за забрана за получаване, под каквато и да е форма, на суми (аванс, разходи за проучвания, такса за откриване на кредитно досие ...) преди реалното изплащане на отпуснатите средства.

3.3.8 Един последен аргумент, който според Комитета е от съществено значение: информацията, предоставяна на потребителя, следва също така да го накара да обмисли внимателно бъдещите си възможности за погасяване на заема. Очевидно не винаги може да се очаква такова поведение; ето защо е необходимо кредиторът да възприеме отговорна политика, като систематично прилага практиката, въведена преди време чрез закон в няколко държави-членки, а именно, че отпуснатият кредит не може да надвишава 70—80 % от стойността на имота. Това правило имаше голяма пруденциална стойност, като целта му беше предотвратяване на необмислено поведение от страна на финансовите институции. Кризата, свързана с високорисковите ипотечни кредити (*subprimes*), доказва основателността му. Ще трябва да се помисли за повторното въвеждане на това правило, като същевременно се предвидят някои облекчения за социалните жилища, за които в повечето държави-членки съществуват финансови стимули.

3.3.9 Практиката на ограничаване на финансирания капитал би имала двойно предимство. От една страна тя би обезкуражила неплатежоспособните потребители, които купуват и впоследствие задължняват прекомерно. От друга страна тя би дала гаранция на кредитора, че тези хора са сериозни, тъй като са показали способността си да спестяват. В заключение, мярката, която ЕИСК иска да бъде въведена, се позовава на основния принцип – **отговорен кредит за отговорни кредитополучатели.**

3.4 Глава 4: Годишен процент на разходите

3.4.1 ЕИСК приветства хармонизирането на метода за изчисляване на годишния процент на разходите. Формулата, която трябва да включва всички разходи по кредита, с изключение на разходите, които потребителят заплаща при неизпълнение на задълженията си, дава възможност за съпоставимост на предложенията на различните държави-членки.

3.4.2 Информирането на кредитополучателите относно промяната на лихвените проценти, предвидено в член 13, е много важно, имайки предвид, че те само по изключение узнават за промяната на референтните лихвени проценти.

3.5 Глава 5: Оценка на кредитоспособността

3.5.1 Оценката на кредитоспособността на потребителите при сключването на договора и в случай на увеличаване на общия размер на кредита е абсолютно задължителна. Необходимо е потребителите да знаят, че при неплащане ще загубят имота си, който ще бъде обявен за публична продажба при пазарни условия, които могат да бъдат много неблагоприятни.

3.5.2 Това задължение, обаче, не трябва да води до отстраняване на определени категории потребители от кредитиране или неправилното им насочване към един или друг вид кредит. Също така от съществено значение е задължението за обосноваване на отказите, както и възможността да се поиска преразглеждане на искането, когато отказът се получава в резултат от прилагането на автоматизиран метод. Целта, която

⁽³⁾ ОВ L 149 от 11.6.2005 г., стр.22 – Становище CESE: ОВ C 108 от 30.4.2004 г., стр.81.

се преследва с оценката на кредитоспособността на кредитополучателите, е да не се допуска свързателност. В случай на неспособност за погасяване на плащанията, кредиторът носи отговорност, ако решението му се основава на недобра оценка на кредитоспособността на кредитополучателя. Разходите за безотговорното кредитиране се поемат от кредитора.

3.5.3 ЕИСК припомня твърдата си подкрепа за отговорния кредит, което изисква спазването на точни правила от кредитора и кредитополучателя, който трябва да предостави достоверни данни за своето положение.

3.6 Глава 6: Достъп до регистрите

3.6.1 С предложението за директива държавите-членки се задължават да осигуряват достъп на всички кредитори до изпълнените регистри, за да могат кредиторите да извършват оценка на кредитоспособността и да следят дали потребителите спазват задълженията по кредитите си.

3.6.2 Тези публични или частни регистри трябва да бъдат изготвени по единни критерии, които Комисията си запазва правото да определи, и при спазване на разпоредбите на Директива 95/46/ЕО ⁽⁴⁾ на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни.

3.6.3 ЕИСК заявява отново позицията си, че събирането на данни трябва да бъде ограничено единствено до финансовите задължения, при спазване правата на потребителите и неизползване на информацията, съдържаща се в регистрите, за търговски цели.

3.7 Глава 7: Консултации

3.7.1 ЕИСК счита, че приемането на стандарти в областта на консултациите не трябва да поставя под въпрос задължението за консултация, посочено в глава 5, чиято цел е да се гарантира, че на потребителя се предлагат подходящи кредитни продукти.

3.7.2 От друга страна предлагането на услуги, считани за допълнителни, не трябва да води до оскъпяване на разходите по кредита.

3.8 Глава 8: Предсрочно погасяване

3.8.1 Предложението за директива дава възможност предсрочното погасяване на кредита да се обвърже с определени условия. То предвижда по-специално възможността за обезщетение в разумен размер.

3.8.2 Тази разпоредба е по-неизгодна за потребителите спрямо съществуващите правни разпоредби в някои държави-членки, в които прекратяването на договора е винаги възможно срещу заплащане на определено обезщетение, което дори отпада в случай на смърт или принудително спиране на професионалната дейност.

3.8.3 В своето становище относно предложението за директива за потребителските кредити ЕИСК вече се обяви срещу това държавите-членки да имат право сами да определят

реда и условията за обезщетение в случай на предсрочно погасяване заради опасност от значителни различия в третирането на потребителите и изкривяване на пазара.

3.9 Глава 9: Пруденциални и надзорни изисквания

3.9.1 Както ЕИСК вече отбеляза в становището си относно директивата за потребителските кредити, регламентирането на дейността на кредитните посредници е от приоритетно значение. То трябва да даде възможност за уеднаквяване на равнището на защита на потребителите в Европейския съюз.

3.9.2 В този смисъл разпоредбите на предложението за директива са в желаната от Комитета посока.

3.9.3 Те въвеждат:

- задължение за лицензиране на кредитните посредници, юридически и физически лица, и условията за отнемане на лиценза;
- единен регистър на посредниците, в който задължително се посочват имената на лицата от ръководството, които отговарят за посредническата дейност, и на тези, които действат за своя сметка.

Регистърът трябва да бъде актуализиран в най-кратки срокове. Справките в регистъра трябва да се извършват лесно;

- професионални изисквания (добра репутация, задължителна застраховка „Професионална отговорност“). Прозрачността на тези критерии трябва да бъде гарантирана. Комисията си запазва правото да установи технически стандарти за определяне на минималния паричен размер на застраховката.

3.9.4 В предложението за директива е застъпен и принципът за взаимното признаване на лицензите, което дава възможност на посредниците да се установяват свободно или да предоставят свободно услуги, след като са уведомили компетентните органи на изпращащата държава-членка.

3.9.5 В предложението се определят условията за информиране на властите, както по отношение на регистрирането, така и по отношение на отнемането на лиценза и условията за сътрудничество между компетентните власти на приемащата и изпращащата държава.

3.9.6 ЕИСК обаче счита, че би било за предпочитане Комисията да регламентира договарянето на кредити като цяло с отделен законодателен инструмент, както това беше направено в случая с посредниците, договарящи застраховки.

3.10 Глава 10: Заключение на разпоредби

3.10.1 С предложението за директива се въвеждат:

- принципът за съществуване на наказания, като на държавите-членки се предоставя правото да следят в съответствие с националното си право за предприемането на подходящи мерки срещу кредиторите и кредитополучателите; симетрия, която може да бъде разбрана, но не бива да се забравя, че последните са слабата страна по договора, тъй като са зависими от информацията, която им е предоставена от кредиторите или посредниците;

⁽⁴⁾ ОВ L 281 от 23.11.1995 г., стр.31 – Становище CESE: ОВ C 159 от 17.6.1991 г., стр.38.

- задължението за създаване или присъединяване към инструменти за извънсъдебно уреждане на спорове, възможност, която е в интерес на кредиторите и кредитополучателите, при условие че тези механизми са независими и не изключват прилагането на евентуални съдебни процедури;
- правомощия, предоставени на Комисията, да приема делегирани актове. Парламентът и Съветът могат да представят възражения срещу приетите от Комисията решения. Те могат по всяко време да оттеглят делегираното правомощие.

3.10.2 ЕИСК си задава въпроса относно обхвата на делегираните на Комисията правомощия, свързани с основни аспекти на законодателния инструмент, както и за последствията от тях върху правната сигурност на механизма, който трябва да се въведе. Освен това тези делегирани правомощия надхвърлят значително ограниченията, предвидени в член 290 от Договора и определени в съобщението относно „Прилагане на член 290 от

Договора за функционирането на Европейския съюз. Тази възможност за делегиране следва да бъде ограничена и да се прилага само при изключителни обстоятелства.

3.10.3 С предложението за директива държавите-членки се задължават да следят за изпълнението ѝ и да не допускат заобикаляне на разпоредбите ѝ.

3.10.4 ЕИСК се запозна с разпоредбите на предложението за директива и настоява тя да не доведе до понижаване на равнището на защита в държавите-членки, които вече разполагат със законодателство в областта на договорите за кредити за жилищни имоти.

3.10.5 Накрая, в предложението за директива се предвижда двугодишен срок за въвеждането ѝ в националните законодателства и преглед пет години след влизането ѝ в сила, което е разумно, тъй като оценката на въздействието на мерките ще позволи да се прецени целесъобразността ѝ.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становище на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията (член 39, параграф 2 от Правилника за дейността):

Параграф 3.8.2 се изменя, както следва:

~~„3.8.2 ТЩО се отнася до тази разпоредба, трябва да се постигне баланс между правото и възможността да се предвидят такси при предсрочно погасяване, от една страна, и, от друга страна, интереса на потребителя е не-неизгодна за потребителите спрямо съществуващите правни разпоредби в някои държави-членки, в които прекратяването на договора е да може винаги възможно да прекрати договора срещу заплащане на определено обезщетение; което дори отпада и без заплащане на такова обезщетение в случай на смърт или принудително спиране на професионалната дейност.“~~

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 26
Гласове „против“: 61
Гласове „въздържал се“: 10

Параграф 3.10.4 се изменя, както следва:

~~„ЕИСК се запозна с разпоредбите на предложението за директива и настоява, че в тази област, както и за обикновените потребителски кредити трябва да се положат усилия за постигане на максимална хармонизация, без обаче да се нарушават законните и конкретни интереси на потребителя, та да не доведе до понижаване на равнището на защита в държавите-членки, които вече разполагат със законодателство в областта на договорите за кредити за жилищни ипотек.“~~

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 29
Гласове „против“: 76
Гласове „въздържал се“: 4

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 521/2008 за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород““

COM(2011) 224 окончателен — 2011/0091 (NLE)

(2011/C 318/23)

Главен докладчик: г-н **Mihai MANOLIU**

На 16 май 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 521/2008 за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород““

COM(2011) 224 окончателен — 2011/0091 (NLE).

На 3 май 2011 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н MANOLIU за главен докладчик и прие настоящото становище със 131 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки:

1.1 Комитетът одобрява решението относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 521/2008 за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород““. Той смята, че подновяването на инвестициите в областта на научните изследвания и развитието, което трябва да е резултат от предложените промени, ще повиши необходимото за бенефициерите равнище на предсказуемост благодарение на ново въведената възможност да се уточнява минималното равнище на финансиране за дадена покана за предложения.

1.2 Като се произнася в полза на настоящото предложение, ЕИСК подчертава значението на предложената стратегия в областта на инвестициите в и на координацията на научните изследвания в контекста на укрепване на Европейското научно-изследователско пространство.

1.3 Комитетът припомня ⁽¹⁾ необходимостта:

1.3.1 да се опростят процедурите, с цел смекчаване на негативните ефекти, причинени от административната сложност на програмите за научни изследвания и развойна дейност;

1.3.2 да се разработи изчерпателна програма за информация, която допринася за по-добра мобилизация на необходимите финансови средства не само от промишлеността, но и от другите заинтересовани страни, свързани с дейността;

1.3.3 да се прилага справедливо финансовото споразумение между Комисията и Съвместното предприятие „ГКВ“ при еднакви условия и за промишлената, и за изследователската група;

1.3.4 да се направи така, че да няма допълнително отражение върху бюджета, в сравнение с бюджета, първоначално приет за настоящия регламент на Съвета, като предложените изменения трябва да доведат до подобряване на възможностите за изразходване, в крайна сметка, на бюджета;

1.3.5 да се разработят програми за професионално обучение, с цел адаптиране на уменията на служителите към работните места, генерирани от тази съвместна техническа инициатива (СТИ);

1.4 да се определи ясна стратегия и да се изработи пътна карта до 2020 г.

2. Контекст и общи сведения

2.1 Технологиите, основани на горивните клетки и водорода (ГКВ), са многообещаващи дългосрочни решения за производството на енергия. Те действително могат да се използват във всички сектори на икономиката и носят множество ползи за сигурността на енергийните доставки, транспорта, околната среда и рационалното използване на ресурсите.

2.2 Съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“:

2.2.1 има за цел да изведе Европа в световния авангард на технологиите, основани върху горивните клетки и водорода, и по този начин да позволи на пазарните сили да генерират значителни публични ползи;

2.2.2 насърчава по координиран начин дейностите в областта на научните изследвания, технологичното развитие и демонстрационните дейности (НИТРДЦ) на държавите-членки, за да преодолеят пазарните неуспехи и да се фокусират върху развитието на търговски приложения; съвместното предприятие „ГКВ“, което работи вече над две години, завърши пълен оперативен цикъл, включващ и публикуването на покани за

(¹) ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 19.

предложения, оценката на предложенията, преговорите за финансиране и сключването на споразумения за отпускане на субсидии ⁽²⁾;

2.2.3 подкрепя изпълнението на приоритетите на СТИ в областта на НИТРДД относно горивните клетки и водорода чрез предоставяне на субсидии след публикуването на конкурентни покани за предложения (приносът на ЕС възлиза общо на 470 млн. евро);

2.2.4 има за цел да насърчава увеличаването на публичните и частните инвестиции в изследванията в областта на технологиите на горивните клетки и водорода.

2.3 Основните задачи и дейности на съвместното предприятие „ГКВ“ са:

2.3.1 да дава възможност за създаване и ефективно управление на ИТС;

2.3.2 да осигурява критична маса от научни дейности;

2.3.3 да привлича нови инвестиции в промишлеността както на национално, така и на регионално равнище;

2.3.4 да стимулира нововъведенията и възникването на нови вериги за създаване на стойност, в това число и МСП;

2.3.5 да улеснява взаимодействието между предприятията, университетите и изследователските центрове за фундаментални и приложни изследвания;

2.3.6 да насърчава участието на МСП в съответствие с целите на Седмата рамкова програма;

2.3.7 да поощрява участието на институции от всички държави-членки и от асоциираните страни;

2.3.8 да провежда изследвания за разработване на нови уредби и стандарти, като същевременно гарантира безопасна експлоатация, без да пречи на иновациите;

2.3.9 да извършва дейности по информиране и разпространение, да предоставя достоверна информация, за да повиши осведомеността на обществото;

2.3.10 да ангажира европейско финансиране и да мобилизира средствата от частния сектор;

2.3.11 да осигурява добро финансово управление на ресурсите;

2.3.12 да гарантира висока степен на прозрачност и лоялна конкуренция между всички кандидати, особено МСП.

2.4 Съвместното предприятие „ГКВ“ допринася за изпълнението на Седмата рамкова програма, включително по следните теми в рамките на специалната програма „Сътрудничество“: „енергетика“, „нанонауки, нанотехнологии, материали и нови производствени технологии“ и „транспорт (включително авиация)“.

⁽²⁾ Съществуват и четири други съвместни предприятия: Clean Sky, IMI, Artemis и Eniac.

3. Предложение на Комисията

3.1 Съгласно член 187 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Седмата рамкова програма (7РП ⁽³⁾) създава съвместната техническа инициатива (СТИ) като средство за създаване на партньорства на европейско равнище между публичния и частния сектор в областта на научните изследвания.

3.2 ЕИСК подчертава ⁽⁴⁾, че СТИ отразяват твърдия ангажимент от страна на ЕС за координиране на изследователските усилия, с цел укрепване на Европейското научноизследователско пространство и постигане на европейските цели за конкурентоспособност.

3.3 От самото начало за участието на промишлеността съществуваше изискване за финансова вноска в размер на 50 % от текущите разходи. Освен това апортната ѝ вноска за оперативните разходи трябваше да е най-малкото равна на финансовата вноска на Комисията.

3.4 ЕИСК изразява съжаление, че след първите две покани за предложения на съвместното предприятие „ГКВ“ се наложи таваните на финансиране да бъдат системно намалявани за всички участници: за големите предприятия от 50 % на 33 % от вноската на съвместното предприятие „ГКВ“, а за МСП и изследователските организации – от 75 % на 50 %.

3.5 Посочените нива на финансиране са значително по-ниски от тези за 7 РП, както и от тези за програмите за НИРД в областта на горивните клетки и водорода извън Европа.

3.6 Предвид ниските нива на финансиране и на икономическата и финансовата криза, сегашното ниво на участие в дейностите на Съвместното предприятие „ГКВ“ не отговаря на първоначалните прогнози.

3.7 Ако нищо не се промени, можем да очакваме повсеместен спад на интереса, който вероятно ще продължи с течение на времето, както в промишлеността, така и в света на научните изследвания.

3.8 В сега действащия регламент не се отчита фактът, че в много случаи вноските от национални и регионални публични източници за осъществяването на проектите се насърчават и дори се очакват.

3.9 Новият закон предвижда съответствието с фондовете на ЕС да позволи да се отчита не само собствения принос на индустрията, но също и приносът на други правни субекти, които участват в дейностите.

3.10 За да се увеличи необходимата на бенефициерите предвидимост, вече е възможно да се уточнява минималното равнище на финансиране за дадена покана за предложения.

4. Специфични бележки

4.1 Съвместното предприятие „ГКВ“ беше създадено през 2008 г. като първи пример за инструмент за публично-частно партньорство в рамките на план SET – технологичния стълб на европейската политика в областта на енергетиката и климата. Съвместното предприятие „ГКВ“ се стреми да ускори развитието

⁽³⁾ ОВ L 412, 30.12.2006 г.

⁽⁴⁾ ОВ C 204, 9.8.2008 г., стр. 19.

на технологиите на горивните клетки и водорода в енергийната политика за десетилетието от 2010 до 2020 г. 36-те области, определени от поканите за предложения, са насочени към улесняване на разработването на новаторски бизнес приложения в рамките на петте области на приложение:

- 4.1.1 инфраструктури за транспорт и снабдяване;
- 4.1.2 производство и дистрибуция на водород;
- 4.1.3 местно производство на електроенергия;
- 4.1.4 преносимо оборудване;
- 4.1.5 различни мултидисциплинарни приложения.

4.2 Общата цел на дейността на Съвместното предприятие за следващите пет години е да се ускори усъвършенстването в областта на горивните клетки и водорода, така че тези технологии да достигнат до търговската сфера в рамките на новите специфични пазари (преносимо оборудване, преносими генератори, домашни приложения на комбинацията от електрическа и топлинна мощност, приложения в областта на транспорта).

4.3 Съвместното предприятие „ГКВ“ и Съвместната технологична инициатива имат за цел да разработват и прилагат бинома научни изследвания - развойна дейност, ориентиран към резултатите, и да разпространяват широко резултатите от

тези две технологии. Дейностите се основават на стратегическите документи, определени от провежданите от предприятията програми в рамките на Европейската технологична платформа „Горивни клетки и водород“ (ГКВ) и по-специално на плана ѝ за изпълнение.

4.4 Европейската група за съвместно предприятие „ГКВ“, наречена „New World Energy Industrial Grouping Fuel Cell and Hydrogen for Sustainability“ (NEW-IG) ⁽⁵⁾, представлява регистрирано по белгийското законодателство сдружение с нестопанска цел, отворено за всички европейски предприятия, извършващи научноизследователска и развойна дейност в областта на горивните клетки и водорода. Тази група, която е отворена и за страните от ЕИП и страните-кандидатки, разполага с годишен бюджет от около един милиард евро, който може да бъде инвестиран до 2013 г.

4.5 Групата ясно потвърждава ангажимента си за изготвяне на модулна технология, която да е в състояние да осигури икономически ползи, като същевременно опазва околната среда, в няколко сектора: транспорт, енергетика, промишлено и домакинско оборудване.

4.6 Тези амбициозни перспективи са част от европейските цели за икономика с ниска въглеродна интензивност, повишаване на сигурността на енергийните доставки, намаляване на зависимостта от петрола, вноски за нови „зелени“ технологии, устойчиво реализиране на европейската конкурентоспособност и създаване на работни места.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ European Industry Grouping for a Fuel Cell and Hydrogen Joint Undertaking (Съвместно европейско предприятие „Горивни клетки и водород“).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“

COM(2010) 682 окончателен

(2011/С 318/24)

Докладчик: г-жа **Vladimíra DRBALOVÁ**

Съдокладчик: г-н **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

На 23 ноември 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

„Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“

COM(2010) 682 окончателен.

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

На 473-тата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

Преамбюл:

- Настоящото становище на ЕИСК относно „Програма за нови умения и работни места“ се вписва в стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж;
- В настоящото становище на ЕИСК се използва нов цялостен подход, а именно програмата за нови умения и работни места се разглежда в тясна връзка с другите водещи инициативи и петте хоризонтални цели на равнището на Европейския съюз;
- Във връзка с това в настоящото становище на ЕИСК се подчертава необходимостта от гарантиране на съгласуваност между политиките на равнището на ЕС и националните политики, и се изтъкват последиците и ключовата роля на заинтересованите неправителствени субекти.

1. Заключение и предложения

1.1 Комитетът изразява загриженост за въздействието на световната икономическа криза върху функционирането на пазара на труда и затова като цяло приветства **„Програмата за нови умения и работни места“**, чрез която Комисията цели да допринесе за увеличаване на заетостта и да подобри функционирането на пазарите на труда. ЕИСК призовава правителствата на държавите-членки да използват ефикасно социалния диалог и диалога с организираното гражданско общество, за да намерят решения и мерки за подобряване на положението в тази сфера.

1.2 ЕИСК изразява съжаление, че в разглежданата инициатива не се подчертава **спешната необходимост** от създаване на качествени работни места и не се насърчават държавите-членки в достатъчна степен да определят по-амбициозни национални

цели въз основа на структурни реформи и инвестиционни политики за създаване на истински растеж и нови възможности за заетост.

1.3 ЕИСК оценява факта, че програмата се основава на концепцията за гъвкава сигурност и подчертава необходимостта да се намери **точен баланс между вътрешните и външните аспекти на гъвкавата сигурност, в интерес на по-ефективното функциониране на пазарите на труда и същевременно на по-добрата защита на работниците**. ЕИСК препоръчва да се пристъпи към анализ на отправната ситуация, да се извърши мониторинг на изпълнението и оценка на политиките за гъвкава сигурност, като се постави акцент върху ролята на социалните партньори в този процес, чиято цел трябва да продължи да бъде улесняване на реинтеграцията и на прехода на пазара на труда.

1.4 ЕИСК приветства обвързването в рамките на един стратегически документ на политиките за образование и заетост. Но все пак изразява съжаление, че не се споменава връзката между повишаването и актуализирането на уменията и постигането на по-висока производителност на труда.

1.5 ЕИСК оценява усилията на Комисията да предложи нови инструменти и нови инициативи, но все пак препоръчва да се подсили връзката между тях и синергията със съществуващите инструменти. ЕИСК смята, че възприетият от Комисията подход по отношение на ролята на незадължителните инструменти зачита взаимната съвместимост на политическите действия и подетите на равнището на ЕС инициативи. Същевременно ЕИСК смята, че едно последователно преразглеждане на законодателството на ЕС в социалната сфера би трябвало по-скоро да поддържа, а не да подкопава усилията за провеждане от държавите-членки на реформи, благоприятстващи пазара на труда, и да насърчава социалните инвестиции.

1.6 ЕИСК препоръчва на Комисията, когато обмисля повторното подемане на дебатите за качеството на заетостта и условията на труд, да вземе предвид нееднозначните заключения от петото проучване за условията на труд в Европа, извършено от Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд.

1.7 ЕИСК подчертава, че е необходимо европейските фондове да се използват по-ефективно, и по примера на Комисията приканва държавите-членки да насочват използването на Европейския социален фонд (ЕСФ) и на другите фондове към четирите основни приоритета, обявени в разглежданото съобщение на Комисията, и така да допринесат за постигане на целите на разглежданата програма и на националните цели на стратегията „Европа 2020“.

2. Представяне на предложението

2.1 На 23 ноември 2010 г. Европейската комисия публикува своята *„Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“*, която се опира на редица предходни инициативи за подобряване на уменията в ЕС, прогнозите по темата и стремежа за съчетаване на уменията с нуждите на пазара на труда. ЕИСК разглежда тези инициативи в предишно свое становище ⁽¹⁾.

2.2 Ето защо тази нова програма на Комисията има по-широк обхват и има за цел изпълнението на общата поставена цел, а именно за периода до 2020 г. ЕС да постигне 75 % заетост на мъжете и жените във възрастовата група от 20 до 64 години; в нея се посочват действията по четири основни приоритета:

- по-добре функциониращ пазар на труда;
- по-квалифицирана работна ръка;
- по-високо качество на работните места и по-добри условия на труд;
- по-стабилни политики за насърчаване създаването на работни места и търсенето на работна ръка.

2.3 Програмата за нови умения и работни места произтича от общите принципи за гъвкава сигурност, приети от Съвета през 2007 г. ⁽²⁾. Политиките за гъвкава сигурност имат за цел най-напред да укрепят адаптивността, заетостта и социалното сближаване. Те със сигурност помогнаха до известна степен – най-вече чрез въвеждане на субсидирани мерки за предоставяне на обучение и намаляване на работното време – за преодоляване на кризата, но въпреки това уязвимите групи продължават да са в трудно положение.

2.4 Поради това Комисията дава нов тласък на укрепването на всички съставни елементи на гъвкавата сигурност (гъвкави и надеждни договорни разпоредби, активни политики на пазара на труда, общи стратегии за учене през целия живот и модерни системи за социална сигурност) и на тяхното конкретизиране. Предприетите от всяка от държавите-членки мерки в полза на гъвкавата сигурност трябва да бъдат укрепени и адаптирани към новия социалноикономически контекст посредством нов баланс между всеки един от четирите елемента.

2.5 В своята програма Комисията предлага 13 ключови действия, подкрепени с 20 съпътстващи мерки, които имат за цел да се намали сегментирането и да се улесни прехода на пазарите на труда, да се предоставят на работниците необходимите умения за извършването на дадена работа, да се подобри качеството и състоянието на условията на труд, да се поддържа създаването на работни места и да се използват максимално финансовите инструменти на ЕС.

3. Общи бележки

3.1 В доклада за заетостта в ЕС от януари 2011 г. ⁽³⁾ се посочва, че: „Пазарът на труда в ЕС продължи да се стабилизира и в някои държави-членки вече има признаци на възстановяване. (...) Въпреки това към посочения момент броят на заетите лица, възлизащ на 221,3 милиона души, бе все още с 5,6 милиона по-малък в сравнение с рекордно високото равнище на заетост от второто тримесечие на 2008 г., което показва несъмнения спад в производството и строителството. Броят на заетите лица на възраст между 20 и 64 години остана на равнище 208,4 милиона души, съответстващо на равнище на заетост от 68,8 %. (...) В момента безработни са 23,1 милиона души. Дългосрочната безработица се увеличава във всички групи от населението, макар и в различна степен. От общия брой безработни 5 милиона души са били без работа в продължение на 6–11 месеца. Кризата увеличи рисковете за нискоквалифицираните работници и мигрантите от държави извън ЕС.“ В доклада се констатира, че въпреки постигнатия напредък положението на пазарите на труда все още е нестабилно. По данни на ОИСР за май 2011 г. безработицата в еврозоната достигна 9,9 % ⁽⁴⁾.

3.2 Поради това Европейският икономически и социален комитет продължава да бъде обезпокоен от функционирането на пазарите на труда и приветства като цяло *„Програмата за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“*, чрез която Комисията прави опит да допринесе за увеличаването на заетостта и нейното качество и за подобряването на функционирането на пазарите на труда в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“, европейската стратегия за заетостта и насоките за заетостта. Във връзка с това Комитетът изтъква ролята на социалните партньори и смята, че правителствата на държавите-членки трябва да се възползват максимално от социалния диалог и от диалога с организираното гражданско общество, за да могат те да предложат и да изпълнят мерки, които ще допринесат ефективно за подобряването на положението.

3.3 Годишният обзор на растежа ⁽⁵⁾, публикуван през януари 2011 г., за да се отбележи началото на първия европейски семестър, показва, че държавите-членки не си поставят амбициозни национални цели и се намират под 2 - 2,4 % от общата си цел за равнището на заетостта (75 %). Комитетът смята, че е необходимо в политиките, чрез които се цели да се постигне предложената цел, да се отчитат заключенията от проведената във Виена през март т.г., среща на представителите на МВФ, МОТ и социалните партньори на тема *„Диалог по въпросите на растежа и заетостта в Европа“* ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Съвместен доклад за заетостта COM(2011) 11 окончателен, Брюксел, януари 2011 г., http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3_bg_annexe_part1.pdf.

⁽⁴⁾ Равнище на безработицата, хармонизирано от ОИСР, съобщение за пресата от 10 май 2011 г., www.oecd.org (<http://www.oecd.org/dataoecd/8/43/47811673.pdf>).

⁽⁵⁾ Годишен обзор на растежа, COM(2011) 11 окончателен, Брюксел, от 12.1.2011 г.

⁽⁶⁾ Диалог по въпросите на растежа и заетостта в Европа, от 1 до 3 март 2011 г. във Виена, www.ilo.org.

⁽¹⁾ ОВ С 128/74, 18.5.2010 г.

⁽²⁾ Заключения на Съвета от 5-6 декември 2007 г., „Към общи принципи на съчетаване на гъвкавост и сигурност“, (документ 1620/07).

3.4 ЕИСК изразява съжаление, че реакцията на Комисията на тази неотложна ситуация е била сведена само до традиционни мерки. ЕИСК изразява съжаление и за това, че липсват елементи за подкрепа на растежа, които да подпомогнат създаването на работни места. Не е достатъчно да се гарантира, че хората остават активни и придобиват нужните умения, за да си намерят работа: икономическото възстановяване трябва да се основава на растежа и на създаването на работни места.

3.5 За да се справи с предизвикателствата, пред които е изправена, Европа трябва най-вече да започне отново да дава заеми, да инвестира и да изпълнява структурни реформи. Необходимо е да се определят конкретни мерки за премахване на пречките пред създаването на работни места и пред постигането на по-висока производителност. Производителността зависи, наред с другото, и от качеството на заетостта. Редица от тези реформи, които трябва да се основават на възможно най-широк консенсус, би трябвало да се извършат на национално равнище. Държавите членки трябва да осъзнаят необходимостта от насърчаване на кредитирането на бизнеса и семействата, от реализиране на печеливши инвестиции и от извършване на ефективни реформи с цел създаване на заетост. Повишаването на производителността на труда и качеството на условията на труд в Европа е начинът, по който могат да се успокоят страховете, породени от ниското и несигурно заплащане.

3.6 В Съвместния доклад за заетостта се подчертава и необходимостта от взаимодействие между политиката за заетостта, подкрепата за икономическия растеж и бюджетното оздравяване (и се потвърждава необходимостта от пропължаването на подкрепата за уязвимите групи посредством качествени социални услуги и активна стратегия за приобщаване). В доклада се изтъква още ролята на благоприятната икономическа среда и на икономическия растеж, основан на иновациите, за увеличаване на търсенето на работна ръка.

3.7 В същия доклад се посочва още, че през 2010 г. се наблюдава известно разминаване между търсенето и предлагането на работна ръка, което би могло да показва липса на съвпадение между квалификацията на хората, търсещи работа, и изискваните за наличните работни места умения. Поради това в него се препоръчва да се изследва подробно този въпрос, за да се провери дали тази тенденция е временно явление или заплахата да се превърне в структурна.

3.8 ЕИСК отчита, че на този етап Комисията не прави ново законодателно предложение, а признава ролята и добавената стойност на правно необвързващите инструменти като допълващи съществуващата правна рамка. Необходимо е да се провеждат консултации със социалните партньори за някои от предложените инициативи като европейската рамка за реструктуриране, преразглеждането на законодателството по отношение на здравословните и безопасни условия на труд, информирането и допитването до работниците, работата на непълнен работен ден и срочните договори и повторното провеждане на дебата за качеството на труда и за условията на труд. След провеждането на такива консултации трябва да се вземе решение за възможността и уместността на внасянето на изменения, които евентуално ще се наложат.

3.9 ЕИСК приветства усилията на Комисията да предложи редица нови и иновационни инициативи и инструменти в

подкрепа на новата програма за умения и работни места. Комитетът обаче смята, че трябва да се разгледа дали новите и съществуващите инструменти са взаимно съгласувани, за да може при тяхното използване да се постигнат необходимите синергии. В стратегията за нови умения следва да бъде взет предвид и преходът към модел на производство, основаващ се на устойчивото развитие и „екологизирането“ на работните места.

3.10 В регионите без индустриално производство малките и средните предприятия (МСП) са ключов фактор за създаване на възможности в настоящия момент и в бъдеще. Освен това често пъти те предлагат високо квалифицирани работни места, лесно достъпни са и могат да улеснят съчетаването на семейния с професионалния живот и грижите за членовете на семейството. Инициативата за МСП („Small Business Act“) трябва да намери израз в конкретни действия на национално и европейско равнище. Поради това се приветстват посочените в програмата мерки за удовлетворяване на специфичните за МСП нужди. Продължават да бъдат приоритетни премахването на административните пречки и достъпът до финансиране.

3.11 Предвид заключенията на третия европейски доклад за демографското състояние⁽⁷⁾ за 2010 г., в който се дават нови данни за европейското население, Комитетът одобрява и инициативите в полза на мобилността, на миграциите и на интеграцията в Европа. ЕИСК е убеден, че поддържането на мобилността в ЕС и имиграцията от трети страни допринасят за постигането на положителни икономически резултати в ЕС. Икономическата имиграция към ЕС и опростяването на мобилността между държавите-членки са жизнено важни, за да може ЕС да остане привлекателен за предприемачите и инвеститорите, което ще позволи да се създават нови работни места както за гражданите на ЕС, така и за тези от трети страни. Във всички тези случаи се прилага принципът за равно третиране⁽⁸⁾.

3.12 Целта на политиките за заетостта и пазара на труда в Европа трябва да бъде осъществяването на конкретни мерки за прилагане на принципа за недискриминация на работното място и за гарантиране на равенството между мъжете и жените и равенството между всички групи работници. Поради това ЕИСК приветства и публикуваните от Комисията през 2010 г. стратегии в полза на, наред с други, хората с увреждания⁽⁹⁾ и на равенството между мъжете и жените⁽¹⁰⁾. Измежду целите на тези две стратегии са, наред с други, равният достъп до пазара на труда, образованието и професионалното обучение.

3.13 Комитетът оценява като положителни ключовите действия и мерки, предложени в Акта за единния пазар, приет, за да се подобрят съвместната работа, предприемачество и обмяна⁽¹¹⁾, и който отчита значителната роля на социалната икономика и кооперативното движение на вътрешния пазар на ЕС и важността на социалната отговорност на предприятията. Също така смята, че е необходимо да се отчита ролята на организациите на организираното гражданско общество, които са работодатели и създават работни места. Тяхното участие в изработването на политиките представлява предварително условие за разгръщането на техния потенциал.

⁽⁷⁾ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/report.pdf>.

⁽⁸⁾ ОВ С 27/114 от 3.2.2009 г. и CEE 801/2011 от 4.5.2011 г.

⁽⁹⁾ COM(2010) 636 окончателен: „Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г.: подновен ангажимент за Европа без бариери“, 15.11.2010 г.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 491 окончателен: „Стратегия за равенство между жените и мъжете 2010-2015 г.“

⁽¹¹⁾ COM(2010) 608 окончателен, „За Акт за единния пазар“, октомври 2010 г.

3.14 Комитетът е искрено загрижен за високата младежка безработица в Европа. От 2008 г. насам тя нарасна с 30 %. Средната за Европа стойност възлиза на 21 % сред хората под 25 години. И въпреки че от септември 2010 г. се наблюдава тенденция към стабилизиране в някои държави, а в други процентът продължава да се увеличава, ЕИСК смята, че е важно да продължи да ѝ се отделя особено голямо внимание. Комитетът изрази възгледите си за инициативата на Европейската комисия „Младежта в движение“ в отделно становище ⁽¹²⁾.

3.15 Заетостта сред хората с увреждания в Европа все още продължава да е около 50 %. За да може Европа наистина да гарантира равно третиране на всички европейци и в същото време да постигне общата цел, която си е поставила, хората с увреждания трябва да имат заплатена и качествена заетост. В Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г. са описани осемте основни области на действие, в които ЕС трябва да провежда дейностите си, между които са заетостта, образованието и обучението на хората с увреждания ⁽¹³⁾. Комисията би могла да проучи прилаганите от държавите-членки модели, които се опират на законови, политически, колективно договорени или финансови стимули за предприятия, администрацията и доставчиците на социални услуги за наемане на работа на такива лица. Предвид факта, че към момента делът на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) е 6 % от БВП на ЕС, предложената от Комисията програма в областта на цифровите технологии следва да окаже въздействие върху всички, по-специално по отношение на учебните планове и включването на лицата в затруднено положение, за които тя е трамплин към заетост.

4. Съчетаване на гъвкавост и сигурност и създаване на работни места

4.1 Разглежданата програма се основава на принципа за гъвкава сигурност. Комисията подчертава необходимостта от общи политики за обучение през целия живот, активни политики за пазара на труда, които са ефективни по отношение на пригодността към заетостта, трудовото посредничество, нарастването на предложенията за работа. Също така са необходими системи за защита на безработните, насърчаващи професионалната мобилност, гарантиращи по-добра професионална социална защита и поставящи пречка пред социалното изключване и бедността. Възможността за установяване на гъвкави договорни разпоредби и въвеждането на вътрешна гъвкавост и сигурност следва да бъдат ключови елементи на социалния диалог. ЕИСК счита за важно приетите мерки и политики да не подкопават усилията, насочени към постигане целите на програмата (по-конкретно, пълна заетост и запазване на качеството на работните места) и да не засягат правата на работниците.

4.2 В миналото Комитетът вече изрази мнение, че е по-добре сигурността и гъвкавостта на пазара на труда да се разглеждат едновременно, тъй като по принцип между тях няма противоречие. Една стабилна и мотивирана работна ръка подсилва конкурентоспособността и производителността на предприятията. Работниците се нуждаят от по-гъвкава организация на работата, за да могат да съчетават професионалния и семейния си живот и да могат да участват в непрекъснатото обучение, което би им позволило да участват в увеличаването на производителността и в иновациите. Затова ЕИСК подчертава, че трябва да се анализира внимателно и редовно в рамките на

социалния диалог прилагането на практика на гъвкавата сигурност, за да може да се гарантира, че предприетите мерки изпълняват целта, а именно създаване на повече и по-квалифицирани работни места.

4.3 Вътрешният аспект на гъвкавата сигурност доказва своята ефективност по време на кризата, когато предприятията и синдикалните организации намериха конкретни решения, за да запазят заетостта, а именно посредством помощни формули за намаляване на продължителността на труда. Външният аспект на гъвкавата сигурност, който става по-важен по време на икономическо възстановяване, може да допринесе за нарастване на заетостта, при условие че си взаимодейства балансирано с вътрешната гъвкавост и, по-общо, с колективното договаряне и гарантира адекватна социална защита на работниците. В това отношение всяка от държавите-членки тръгва от различна изходна позиция. Най-важно е да се намери добре премерено равновесие между мерките. А това предполага изначално, че политиките са резултат от социалния диалог. Комитетът счита, че в годишните препоръки на Комисията към държавите-членки би трябвало да се разгледа по-балансирано прилагането на вътрешна и външна гъвкава сигурност.

4.4 Комитетът очаква, че обсъждането на това как да се укрепят четирите съставни части на гъвкавата сигурност ще продължи и ще доведе през 2011 г. до провеждането на обща конференция на всички заинтересовани участници. Комитетът смята, че **нов импулс в полза на гъвкавата сигурност** трябва да доведе до общ подход на институциите на Европейския съюз, който да се основава върху общи принципи и да почива върху правилна конкретна информация, получена от националните органи, за начина, по който този принцип допринася на практика за създаването на повече и по-качествени работни места, и за това дали е гарантирана достатъчна защита на работниците, особено на най-уязвимите сред тях.

4.5 Във връзка с това ЕИСК оценява общия проект на европейските социални партньори в рамките на тяхната многогодишна работна програма за периода от 2009 до 2011 г. ⁽¹⁴⁾, която се съсредоточава върху начина, по който всяка от държавите-членки прилага на практика принципа за гъвкава сигурност, и върху ролята, която играят социалните партньори в процеса.

4.6 Икономическият растеж остава основният фактор за създаване на работни места. Поради това Комитетът си дава сметка, че съществува тясна връзка между програмата за нови умения и работни места и новия стратегически подход на ЕС към иновациите, създаването на европейско научноизследователско пространство, изграждането на конкурентна промишлена база – всичко това при пълно използване на потенциала на вътрешния пазар на ЕС.

4.7 Все пак Европейската комисия предвижда бавно икономическо възстановяване, което може да забави създаването на работни места. За да може ЕС да постигне целта си за 75 % заетост и да избегне растеж без създаване на работни места, ЕС трябва да осъзнае, че е необходимо да се формулират и прилагат конкретни политики, които да стимулират в рамките на социалния диалог наемането на работа, непрекъснатото професионално обучение и гъвкавото работно време, и които да превърнат качеството на заетостта в централен елемент на гъвкавата сигурност.

⁽¹²⁾ ОВ С 132/55, 3.5.2011 г.

⁽¹³⁾ „Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010–2020 г.: подновен ангажимент за Европа без бариери“, COM(2010) 636 окончателен.

⁽¹⁴⁾ Съвместно проучване на европейските социални партньори относно „Приложението на гъвкавата сигурност и ролята на социалните партньори“, проведено в рамките на работната програма за социалния диалог в ЕС за периода от 2009 до 2011 г.

4.8 ЕИСК си дава сметка, че един добре функциониращ пазар на труда е от ключово значение за конкурентоспособността в Европа. За да се измерва постигнатият по темата напредък би трябвало да се използват наред с другите следните показатели: процент на трайно безработните и на безработните младежи, както и процент на участие на пазара на труда.

4.9 Комисията предложи **принципа за единния договор**, за чийто реален ефект в момента се води оживен дебат. В своето становище за инициативата „Младежта в движение“ ЕИСК изрази мнение, че принципът за единния безсрочен договор би могъл да послужи като една от мерките, които биха могли да допринесат за намаляване на неравенството между хората, които са интегрирани на пазара на труда, и тези, които са изключени от него. ЕИСК си дава сметка за съществуващите големи различия между държавите-членки по отношение на достъпа до пазара на труда. Някои от най-негъвкавите системи възпрепятстват достъпа на хората до заетост; други предлагат повече възможности под формата на срочни договори, които са прекалено гъвкави и не позволяват да се използват пълноценно правата на социално подпомагане. ЕИСК смята за необходимо да посочи, че мерките, които трябва да се приемат, трябва да гарантират на хората стабилни трудови договори, които не позволяват да се дискриминира по възраст, пол или друг признак. Независимо от всичко мерките, които ще се приемат, не следва да водят до повсеместна несигурност на работните места, нито да затягат допълнително организацията на работата на предприятията. Предприятията имат нужда от различни видове договори за работа, за да адаптират своята работна ръка, а работниците имат нужда от гъвкавост, за да съчетават семейния и професионалния си живот.

4.10 ЕИСК може да подкрепи предложението на Комисията за определяне на **ръководни принципи за насърчаване създаването на подходящи условия за създаване на работни места**, в т.ч. и съпътстващи мерки, като програма „Еразъм за предприемачите“ и подготовка на преподавателите по въпросите на предприемчивостта. Все пак е необходимо държавите-членки да дадат израз на тези ръководни принципи в конкретни действия, за да стимулират наемането на работна ръка, особено на ниско квалифицирани работници ⁽¹⁵⁾.

4.11 ЕИСК подкрепя и създаването на **Тристранния социален форум**, който заседава за първи път на 10 и 11 март 2011 г. Този форум би трябвало да стане постоянна платформа за изграждане на отношения на доверие между социалните партньори и задаващите политиките.

4.12 **Европейският социален диалог** и колективните преговори на национално равнище остават съществени инструменти за подобряване на функционирането на пазарите на труда и условията на труд.

Европейските социални партньори препоръчват в общото самостоятелно споразумение за приобщаващите пазари на труда ⁽¹⁶⁾ държавите-членки да замислят и осъществят цялостни политики за насърчаване на достъпни за всички пазари на труда. Всеки

път, когато е възможно, и при отчитане на националните особености, социалните партньори трябва да участват на съответното равнище в мерките, свързани с:

- обхвата и качеството на специфичните преходни мерки за хората, които изпитват трудности на пазара на труда;
- ефективността на службите по заетостта и на службите за професионално ориентиране и консултиране;
- образованието и обучението;
- удачността на инвестициите в регионалното развитие;
- подходящия достъп до транспорт / грижи / жилища / образование;
- благоприятстване на създаването и развитието на нови предприятия, за да се използва максимално потенциалът за създаване на работни места в ЕС; също така предприемачите следва да имат възможност да инвестират в устойчиви предприятия за подобряване на околната среда;
- създаване на условия и системи за данъчно облагане и предоставяне на помощи, които да помагат на хората да навлизат, остават и да се развиват на пазара на труда.

5. Предоставяне на хората на уменията, необходими за започване на работа

5.1 ЕИСК приветства факта, че въпросите за образованието и действителното положение на пазара на труда са разглеждани заедно в рамките на същия стратегически документ.

5.2 Чрез множество становища ЕИСК допринесе за признаването на образованието като основно право на човека. В тях той изтъква, че главната цел на образованието е както винаги да създава свободни и автономни граждани с критичен дух, които да могат да участват в развитието на обществото.

5.3 ЕИСК препоръчва, както в редица свои становища ⁽¹⁷⁾, въз основа на идеята за образование за приобщаване, ЕС и държавите-членки да поемат задължение да преразгледат образователните политики, тяхното съдържание, приоритети и структури, както и разпределението на ресурсите, но и да преразгледат и/или актуализират политиките, свързани със заетостта, качествените обществени услуги, вниманието към специфични групи (децата, лицата със специални нужди, мигрантите и т.н.) и във всички тези политики да бъде включена перспективата за равенство между мъжете и жените.

5.4 Не подлежи на съмнение взаимната обвързаност между по-високата квалификация на работната ръка и по-високото равнище на заетост. Европейският център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) прогнозира, че търсенето на висококвалифицирани хора ще нарасне с над 16 милиона, а търсенето на нискоквалифицирани работници би трябвало да намалее с около 12 милиона. Въпреки че Комисията признава важността на актуализирането и повишаването на уменията, все пак ЕИСК изразява съжаление, че не е подчертала достатъчно взаимната обвързаност между квалификация и производителност. Задължително трябва да се увеличава производителността в Европа и поради все по-слабото предлагане на работна ръка.

⁽¹⁵⁾ Според последни проучвания на ОИСР понижаването на вноските от предприятията ще доведе до повишаване на равнището на заетост с 0,6 %.

⁽¹⁶⁾ Общо самостоятелно споразумение относно приобщаващи пазари на труда (2010), договорено в рамките на общата работна програма за периода 2009-2011 г.

⁽¹⁷⁾ ОВ C 18/18, 19.1.2011 г.

Комитетът констатира също, че Комисията не предлага никакви мерки за повишаване на квалификацията на ниско- и неквалифицираните работници, нито пък търси дългосрочни решения за подпомагане на участието на хората, които се нуждаят от целенасочена стратегия, за да могат да развиват уменията си и да си намерят работа (напр. хората с интелектуални затруднения).

5.5 Комитетът приветства панорамата на уменията в ЕС, но смята, че разглежданата програма би трябвало да постави по-голям акцент както върху въпроса за доброто съответствие между уменията и нуждите на пазара на труда, така и върху професионалното обучение на работниците с цел подобряване на перспективите им за започване на работа. Комисията не би следвало само да взема под внимание официалните структури за оценка на уменията. Ефикасен начин за предвиждане на текущите и бъдещите нужди от умения е тясното сътрудничество между образователните институции, предприятията и синдикалните организации.

5.6 В своето становище относно инициативата „Младежта в движение“ ЕИСК подкрепи създаването на **европейски паспорт на уменията**. Комитетът счита, че: „съществуващите паспорти (Европас и младежкият паспорт) трябва да се комбинират в един общ инструмент, който ще съвместява в една-единствена форма традиционната автобиография, формалното образование (Европас), както и неформалното или самостоятелното образование. (...). Успехът на европейския паспорт на уменията ще зависи, наред с други фактори, и от начина, по който той ще бъде възприет от работодателите и използван от младите хора, за които възможностите за консултация и подкрепа трябва да останат достъпни.“

5.7 Комитетът смята, че от съществено значение е да се изготвят цялостни стратегии за образование и обучение през целия живот и поради това одобрява изготвянето на **наръчник за европейска политика**, в който се определя рамка за изпълнението на мерките за образование и обучение през целия живот, както и обновяването на **плана за действие за ученето за възрастни**.

5.8 Комитетът подкрепя и другите инициативи, които се подготвят, като **европейската класификация на уменията, компетентностите и професиите (ESCO)**, като споделено свързващо звено между сферата на заетостта, образованието и обучението, както и **реформирането на системите за признаване на професионалните квалификации**. За тази цел е особено важно да се анализират и адаптират образователните модели в Европа, да се разгледат образователните системи, да се направи преоценка на педагогическите и образователните методи и да се инвестира масирано в качествено образование, достъпно за всички. Образователните системи трябва да могат да подготвят хората да реагират на текущите предизвикателства на пазара на труда. Особено важно е да има тясно сътрудничество с предприятията. Класификацията ESCO би трябвало да бъде по-разбираема и да може да се ползва лесно най-вече от МСП. Предвиденото изготвяне на класификацията може да има ограничителен ефект за необходимата гъвкавост, когато се съчетават различни умения, за да се изпълнят задачи, които постоянно се обновяват или променят и които малките предприятия трябва да изпълняват с ограничен брой работници.

5.9 За да се гарантира подходящо съвпадение между уменията и нуждите на пазара на труда, Комитетът изтъква стратегическата роля на секторните съвети по въпросите на заетостта и компетентностите на равнище ЕС. Те представляват изключителна платформа, мобилизираща конкретния опит на различните социални актьори, съставляващи съветите, като

например за анализ на заетостта и уменията за в бъдеще и тяхната класификация (ESCO) или за анализ на промените в някои професионални компетенции, изисквани от конкретни професии⁽¹⁸⁾.

5.10 ЕИСК приветства решението на Комисията да разгледа в контекста на координацията с държавите-членки положението на категориите професии с висока степен на мобилност, по-специално на изследователите, с цел улесняване на тяхната географска и междусекторна мобилност, за да бъде завършено европейското научноизследователско пространство до 2014 г.

5.11 Приветства също така систематичните усилия на Комисията да реагира на демографските промени и на липсата на някои квалификации на европейските пазари на труда, като подкрепя икономическата миграция в рамките на Стокхолмската програма. За увеличаване на потенциалния принос на миграцията за постигане на пълна заетост мигрантите, които вече пребивават законно в ЕС, следва да бъдат интегрирани по-добре, по-специално чрез премахване на препятствията пред заетостта, като дискриминацията или непризнаването на умения и квалификации, които излагат мигрантите на риск от безработица и социално изключване. В това отношение обявената **нова програма за интеграция** определено ще бъде положителен елемент.

5.12 ЕИСК отново подчертава, както вече направи в гореспоменатото становище по инициативата „Младежта в движение“, значението на това да се валидират резултатите от неформалното учене. А дебатът за начините за валидиране би трябвало да се съсредоточи върху качеството на образованието и обучението, контрола и проследяването. Би трябвало всички да могат да се възползват от мерките, предназначени за оценяване на наученото чрез неформално учене.

6. Подобряване на качеството на труда и на условията на труд

6.1 В разглежданото съобщение Комисията посочва като цел пълната заетост. Но все пак трябва да се изтъкне, че става дума за подобряване на качеството на работните места и на условията на труд.

6.2 Заключениеята от петото проучване, проведено от Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд⁽¹⁹⁾, за условията на труд, показват, че „развиването на качествени труд и заетост е в същината на осъществяването на европейските цели (от стратегията „Европа 2020“)“. В това проучване са описани и някои текущи тенденции на европейския пазар на труда. Измежду положителните аспекти резултатите от проучването разкриват, че обичайната продължителност на работното време (40 часа) продължава да бъде стандарт за повечето европейски работници, и че делът на работещите на безсрочен договор е нараствал до 2007 г., когато се разрази световната криза. Все пак резултатите от проучването показват, че оттогава досега нестабилността на работните места и интензивността на труда са нараснали и че голям брой европейци се опасяват да не изгубят работата си преди да са навършили 60 години.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 132/26, 3.5.2011 г., ОВ С 347/1, 18.12.2010 г. и ОВ С 128/74, 18.5.2010 г.

⁽¹⁹⁾ Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд, пето проучване: www.eurofound.europa.eu.

6.3 Последиците от световната икономическа криза върху пазара на труда ще се усещат вероятно още дълго време. Поради това Комитетът предлага Комисията да отчете заключенията на това пето проучване за условията на труд в Европа, проведено от Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, когато обмисля повторното поставяне за обсъждане на качеството на заетостта и условията на труд (положителни резултати, постоянни проблеми и проблеми, породени от кризата).

6.4 От първостепенна важност е да се създават качествени работни места. Държавите-членки би трябвало да се стремят да реформират своите пазари на труда, за да подкрепят растежа и да допринесат за баланса между търсене и предлагане.

6.5 От тази гледна точка предложението на Комисията да се анализира ефикасността на законодателството на ЕС в социалната сфера има за цел най-вече да подкрепи усилията за осъществяване на реформи от държавите-членки, в съответствие с приоритета за създаване на качествени работни места.

6.6 По отношение на *директивата за командироването на работниците* ЕИСК одобрява усилията на Комисията за подкрепа на уеднаквено и конкретно прилагане с оглед на укрепването на административното сътрудничество между държавите-членки, създаването на електронна информационна система и спазването на нормите от трудовото право на държавите-членки, като същевременно се спазват националното трудово право и Хартата на основните права на Европейския съюз.

6.7 През последните 20 години значително нарасна интензивността на труда. Проучванията на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа, проведени в рамките на стратегия на Общността за здравословни и безопасни условия на труд, обърнаха внимание върху сегашните и бъдещите рискове, каквито са стресът, мускулно-скелетните смущения, насилието и тормозът на работното място. По отношение на прегледа на *законодателството за здравословните и безопасни условия на труд* Комитетът смята, че прегледът трябва да бъде предмет на диалог и споразумение със социалните партньори. Необходимо е на първо място да се постави акцент върху последователното използване на съществуващите инструменти, осведомяването и помощта за работниците и предприятията.

6.8 По отношение на започналите дейности в областта на *информирането и консултирането* ЕИСК подкрепя предвиденото допитване до европейските социални партньори в контекста на създаването на *европейска рамка за реструктуриране*. В рамките на този диалог ще бъде възможно да се определи дали съществуващите директиви създават адекватна рамка за конструктивен диалог между ръководството, синдикалните организации и представителите на служителите на равнището на предприятието.

6.9 По отношение на директивите за *работата на непълнен работен ден и срочните договори*, които произтичат от общите споразумения на европейските социални партньори и които и днес остават ефикасен инструмент за укрепване на вътрешната гъвкавост, Комитетът смята, че Комисията трябва да се увери дали европейските социални партньори мислят, че е необходимо да се преразгледат.

7. Финансови инструменти на ЕС

7.1 В период на бюджетно оздравяване Европейският съюз и държавите-членки трябва да се съсредоточат върху възможно най-доброто изразходване на финансовите средства на ЕС и същевременно във връзка с това да дадат предимство на създаването на работни места и на увеличаването на професионалната квалификация. Несъмнено политиката на сближаване допринася за развитието на умения и създаването на работни места, включително в разширяващата се сфера на екологичната икономика. Може обаче да се направи повече за пълното оползотворяване на потенциала на инструментите, които осигуряват подкрепа на реформите в областта на заетостта, образованието и обучението.

7.2 Поради това Комитетът подкрепя отправената от Комисията към държавите-членки покана да насочат използването на средствата от Европейския социален фонд (ЕСФ) и от другите фондове към четирите основни приоритета, обявени в разглежданото становище, както и върху мерките и реформите, които могат да произтекат от тях, за да допринесат по този начин за постигането на целите на *програмата* и на националните цели на стратегията „Европа 2020“.

7.3 В това отношение именно ЕСФ има ключова роля, тъй като ще представлява положителен елемент във всички разглеждани области. ЕСФ трябва да допринася за поддържането на всеки един от съставните елементи на гъвкавата сигурност, да предвижда и да развива компетенциите, да развива иновационни форми на организиране на труда, в т.ч. и на безопасни и здравословни условия на труд, да развива предприемачеството и да благоприятства създаването на предприятия, както и да подкрепя работниците с увреждания, определени групи, които са в неблагоприятно положение на пазара на труда или са застрашени от социално изключване.

7.4 В своето становище за бъдещето на ЕСФ ЕИСК формулира редица препоръки⁽²⁰⁾. Наред с другото в това становище ЕИСК посочва, че: „Трябва да се извлекат поуки от използването на ЕСФ, за да се подкрепят както икономическото възстановяване, така и икономическият растеж на Европейския съюз, посредством подобряване на подкрепата за МСП, микропредприятията и операторите от социалната икономика, които защитават целите на ЕСФ, както и посредством подобрения от социален характер по отношение на запазването и създаването на качествени работни места, и на социалното включване, по-специално чрез труд.“

7.5 По отношение на бъдещия бюджет на ЕС в същото становище ЕИСК казва: „ЕСФ е основният инструмент за подкрепа на прилагането на европейската стратегия за заетостта и (...) предвид настоящата икономическа ситуация, ЕСФ трябва да остане важен стратегически и финансов инструмент и да разполага с повече средства, за да може да отговори на по-големите предизвикателства, пред които е изправен (по висока безработица), като отрази увеличението на общия бюджет на ЕС, т.е. – най-малко с 5,9 %, съгласно предложението на Европейската комисия по отношение на общото увеличение на бюджета на ЕС за 2011 г.“.

⁽²⁰⁾ ОВ C 132/8, 3.5.2011 г.

7.6 Комитетът оценява и ползите и постигнатите досега резултати в рамките на програмата „ПРОГРЕС“ на ЕС за трудова заетост и социална солидарност, изпълнявана по стратегическата рамка за 2007-2013 г. Същевременно приветства факта, че при преразглеждането на своите финансови инструменти Комисията започна публична консултация за структурата, добавената стойност, действията, бюджета и използването на новия инструмент, който ще замени програмата „Прогрес“ и който ще позволи на ЕС да се справи с новите предизвикателства, пред които е изправен в социалната сфера и в областта на заетостта.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции“

COM(2010) 343

(2011/C 318/25)

Докладчик: г-н Jonathan PEEL

На 7 юли 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции“

COM(2010) 343.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 20 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 123 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства новите правомощия на ЕС в областта на преките чуждестранни инвестиции и възможностите, които тази първа стъпка дава за по-силна, по-последователна защита на инвестициите между държавите-членки и трети страни. Всяка обща рамка е добре дошла, при условие че не е прекалено рестриктивна. От съществено значение е да се запази сигурността на инвеститорите, което е в интерес както на предприятията в ЕС, така и на развиващите се страни. По-силната преговорна позиция, произтичаща от изключителната компетентност на ЕС, би трябвало да доведе до превръщането на ЕС в по-важен фактор и да улесни достъпа до ключови пазари на трети страни, като се защитават инвеститорите и по този начин се укрепи конкурентоспособността ни на международната сцена.

1.2 Приветстваме по-конкретно съдържащото се в съобщението уверение, че политиката на ЕС в областта на търговията и инвестициите трябва да „се пригоди“ и да съответства на икономическите и другите политики на Съюза, включително „опазването на околната среда, достойния труд, здравеопазването и безопасността на работното място“, както и развитието. От съществено значение е инвестиционната политика на ЕС да не влиза в противоречие с никоя от тях: Комитетът настоява в бъдещи или подновени инвестиционни договори на ЕС двете страни да осигуряват достатъчно свобода на действие за всеки един от тези специфични аспекти на устойчивото развитие. По същия начин задълженията на инвеститорите към изискванията за устойчиво развитие трябва да бъдат взети изцяло предвид, тъй като целта им е да подкрепят и да поддържат общата им конкурентоспособност. Въпреки това една ефективна стратегия на ЕС в областта на инвестициите може да играе ключова роля за поддържане на конкурентоспособността на ЕС в период на бързи икономически промени и на значителни размествания в относителната икономическа мощ в света.

1.3 Комитетът е съгласен, че налагането на универсален модел за инвестиционните споразумения с трети страни не е нито

необходимо, нито желателно. Инвестиционните споразумения на ЕС обаче трябва да доведат до комбиниране на откритата инвестиционна среда с ефективна защита на инвеститорите от ЕС и до осигуряване на оперативна гъвкавост в страните, в които те инвестират. Тази среда е особено важна, ако искаме инвеститорите да извлекат полза; за тази цел следва постепенно да бъдат премахнати ограниченията за инвестициите и да се гарантира достатъчна защита, по-специално чрез включване на разпоредби относно националното третиране, справедливото и безпристрастно третиране и свободния трансфер на капитали.

1.4 Трябва да отбележим също, че всеки опит да се прекратят всички съществуващи двустранни инвестиционни договори (ДИД) на държавите-членки в рамките на следващите пет години ще има незабавен и огромен дестабилизиращ ефект върху съществуващите инвестиции, както и върху заетостта и социалната защита; това обаче не трябва да изключва възможността те да бъдат проучвани подробно като част от всеки преглед, за да се осигури по-последователен, прозрачен и балансиран подход на ЕС в бъдеще.

1.5 За тази цел Комитетът призовава ЕС да се възползва от тази възможност, за да подобри и актуализира инвестиционните споразумения, по които преговаря, опирайки се на собствените си сили, а не просто да имитира други. ЕС трябва да разгледа критично последните развития в международното инвестиционно право, както и в инвестиционната политика и практика (включително арбитраж между инвеститорите и държавата), за да се гарантира, че неговото мислене и подход към бъдещите инвестиционни договори и отнасящите се до инвестициите глави в споразуменията за свободна търговия са едновременно напредничави и устойчиви.

1.6 Напълно подкрепяме намерението на Комисията да даде приоритет на преговорите със страните — особено с ключовите държави с бързоразвиващи се икономики, както е посочено в „Глобална Европа“ — които имат висок пазарен потенциал, но в които чуждестранните инвеститори се нуждаят от по-добра

защита. Комитетът обаче приветства изявлението, че това не бива да изключва възможността за евентуална бъдеща многостранна инициатива.

1.7 Призоваваме също Комисията да използва споразуменията за защита на инвестициите като ключови възможности за насърчаване на дългосрочните инвестиции в развиващите се страни, които носят икономически ползи като висококачествен достоен труд, подобряване на инфраструктурата и трансфер на знания.

1.8 Комитетът изразява съжаление, че в съобщението не се описва достатъчно подробно как международната инвестиционна политика на ЕС ще взаимодейства и ще се съгласува с програмата на ЕС за развитие, с особено внимание към страните от АКТЬ, най-слабо развитите страни и все още продължаващите преговори по споразумения за икономическо партньорство (СИП).

1.9 До този момент отвореността към двустранните преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) е била от голяма полза за ЕС, но изразяваме съжаление, че в съобщението не се казва нищо и по въпроса за възможното придобиване на стратегически чувствителни европейски предприятия и дружества.

1.9.1 Комисията ясно и правилно изразява намерение ЕС да се превърне в открита инвестиционна среда, но трябва да помисли допълнително как най-добре да подсили и следи този процес. Тя трябва да обърне внимание и на сложния въпрос за реципрочността с трети страни в областта на инвестициите, като същевременно избягва всеки рязък подход, изразяващ се в размяна „едно за друго“.

1.10 Комитетът счита, че когато е възможно, трябва да се търси включване на отнасящи се до инвестициите глави като част от всички по-широки търговски преговори на ЕС и че инвестициите трябва също да бъдат включени в предвидената за гражданското общество надзорна роля в случаите, когато по силата на тези споразумения се предвижда да се създадат форуми на гражданското общество.

2. Контекст – инвестиции: нова „граница“ на ЕС

2.1 Съобщението на Комисията „Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции“ идва след Договора от Лисабон. Член 207 от ДФЕС за първи път включва преките чуждестранни инвестиции в общата търговска политика (ОТП) на ЕС, а член 206 предвижда ЕС да работи за „последенното премахване на ограниченията пред международния обмен и преките чуждестранни инвестиции“. Както се посочва в съобщението, „инвестициите се представят като нова граница“ на ОТП; това обаче е само първата стъпка в развитието на такава политика на ЕС и ответните реакции на съобщението ще бъдат от значение, тъй като ще повлияят на бъдещата ѝ посока.

2.2 С Договора от Лисабон се извършва ключово прехвърляне на правомощия в областта на външната политика на ЕС: всички различни аспекти (търговия, инвестиции, развитие, разширяване)

трябва да бъдат по-тесно интегрирани и взаимно информирани – не на последно място, за да се гарантира много по-добра координация.

2.3 Целта на настоящото съобщение е да проучи „начините, по които Съюзът може да разработи международна инвестиционна политика, която повишава конкурентоспособността на ЕС“, допринасяйки „за постигане на заложените в Стратегията Европа 2020 г. цели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, при запазване на отворена инвестиционна среда.

2.4 От Комитета обаче не е поискано да даде становище относно паралелното предложение за регламент, чиято цел е да се установят действителни преходни разпоредби, свързани със съществуващите ДИД; това е въпрос, който безпокои мнозина, въпреки че Комисията подчертава, че не става дума за пренаписване на въпросните ДИД. Понастоящем държавите-членки имат над 1 100 действащи ДИД със 147 трети страни, като се започне от Германия с около 120 и се стигне до Ирландия с нито един. От другите държави-членки отпреди 2004 г. единствено Гърция и Дания имат по-малко от 50 ДИД, а от по-новите членки само Чехия и Румъния имат 60 или повече.

2.5 Комисията предлага да преразгледа съществуващите споразумения в рамките на следващите пет години, след което да докладва на Европейския парламент и Съвета. Стабилността и правната сигурност за инвеститорите трябва да бъдат от първостепенно значение. Някои среди обаче упражняват натиск върху Комисията да прекрати всички ДИД в близките пет години. Това незабавно ще доведе до голямо дестабилизиране на вече направените инвестиции, което ще има сериозни потенциални последици не само за заетостта и съответните дружества, но и за социалната закрила и бъдещите пенсии в цяла Европа, където пенсионните фондове са инвестирали значителни средства в такива дружества. Това обаче не бива да пречи на ЕС да разглежда съществуващите ДИД като част от един общ преглед на последните развития в международното инвестиционно право, инвестиционната политика и практика и арбитража между инвеститорите и държавата, за да осигури по-последователна, прозрачна и устойчива инвестиционна политика на ЕС и преговорен подход в бъдеще.

2.6 Новата компетентност на ЕС в областта на ПЧИ трябва да създаде реални възможности за по-силна, по-последователна защита на инвестициите между държавите-членки и трети страни, както и да насърчи в развиващите се страни дългосрочните инвестиции, които носят икономически ползи като висококачествен достоен труд, подобряване на инфраструктурата и трансфер на знания. Това може също да помогне за намаляване на силния миграционен натиск, на който понастоящем е изложен ЕС.

2.7 Инвестиционните решения се диктуват от пазарни съображения, разбира се, но инвестициите често се подразделят на два аспекта: „достъп до пазара“ и „защита“. Настоящото съобщение акцентира основно върху „защитата“, но са отразени и други аспекти като отвореността към чуждестранните инвеститори и създаването на сигурност у въпросните инвеститори, че „упражняват дейност в отворена, справедливо и правилно регулирана стопанска среда, както в рамките на приемащата държава, така и извън нейните граници“.

2.7.1 Достъпът до инвестиционния пазар вече е обхванат както от многостранни, така и от двустранни споразумения на равнище ЕС (услугите са основна тема в текущия кръг от преговори от Доха). Не е сигурно доколко „портфейлните“ инвестиции, описани от Съда на Европейския съюз като „придобиване на дялове на капиталовия пазар, единствено с цел финансова инвестиция, без намерение за упражняване на влияние в управлението или контрол върху предприятието ⁽¹⁾“, са включени в приложното поле на съобщението: това се нуждае от допълнително изяснение, както и всяка евентуална разлика в третирането.

3. Преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ)

3.1 Според съобщението (подкрепено от решенията на Съда) „обикновено се смята“, че преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) включват всяка „чуждестранна инвестиция, която има за цел да изгради трайни и преки връзки с предприятието, на което се предоставя капитал, за да извърши определена стопанска дейност“, или „капитал, произтичащ от инвеститор със седалище в една държава към предприятие със седалище в друга държава“. Въпреки това липсата на абсолютно определение дава на Комисията повече гъвкавост, тъй като условията могат да се променят в бъдеще; това обаче може да доведе до потенциално по-голяма правна несигурност и следователно не е идеален вариант за инвестиции. Всяко по-строго определение за инвестиции трябва да води до засилване, а не до отслабване на защитата на инвеститорите, и не трябва да намалява гъвкавостта.

3.2 Мнозина смятат, че инвестиционните въпроси могат да станат по-важни от търговията, особено по отношение на достъпа до пазарите в държавите с бързоразвиващи се икономики. През последните години преките чуждестранни инвестиции на предприятията и промишлеността на ЕС в чужбина са нараснали многократно – това е част от бързия темп на развитие на глобализацията. За повечето от тях, в зависимост от сравнителните производствени разходи, идеалната точка на производство трябва да бъде възможно най-близо до крайния пазар, което е особено важно с оглед на отварянето на нови пазари, особено в държавите с бързоразвиващи се икономики. Тази тенденция може да се ускори: снабдяването и производството могат лесно да преминават от една държава в друга, както вече се е случвало в резултат от различните национални и регионални равнища на допустимост на използване на биотехнологии.

3.2.1 Предлагащото в световен мащаб и производствените вериги също могат да обхванат много държави – например мобилен телефон, предназначен за Европа, може да бъде произведен в Китай на базата на съвременни технологии, внесени от други източноазиатски страни. Прави впечатление, че докато вносът от Китай в ЕС се е увеличил бързо през последните години (почти двойно – от 117 на 200 млрд. евро между 2005 и 2008 г.), общото равнище на вноса в ЕС от Източна Азия като цяло е сравнително стабилно през последното десетилетие, варирайки между 21 % и 26 %. Преди влизането на Китай в СТО тези части обикновено са били внасяни в ЕС директно от другите. Всъщност повече от половината от износа на Китай идва от чуждестранни предприятия, които са инвестирани в Китай – в производството на електроника това съотношение достига 65 %.

3.3 ПЧИ играят важна роля в световната бизнес стратегия на ЕС. В съобщението са посочени основните причини за това. Редица предприятия от ЕС (например текстилните) преместиха производството си в Китай, за да останат конкурентоспособни, което им позволи да продължат да финансират други важни дейности в своите страни, по-специално в областта на НИРД. За 2009 г. входящите инвестиции на ЕС в Китай възлизат на 5,3 млрд. евро, а на Китай в ЕС – на едва 0,3 млрд. ⁽²⁾ Както се посочва в съобщението „преглед на текущото състояние на изследванията в областта на ПЧИ и заетостта показва, че, обратно на изразяваното понякога схващане, досега не е било отчетено инвестициите в трети държави да са довели до измерим отрицателен ефект върху съвкупната заетост“ ⁽³⁾, макар да се признава, че „въпреки че съвкупният баланс е положителен, възможно е разбира се, в определени отрасли, на географска и/или индивидуална основа, да възникнат отрицателни въздействия“. По-вероятно е това да повлияе на по-ниско квалифицираните работници.

3.3.1 От своя страна, както се отбелязва, големите бързоразвиващи се икономики започват да увеличават своя „относителен дял“ от глобалните потоци на ПЧИ. ЕС е пазарен лидер както по отношение на входящите, така и на изходящите ПЧИ – доказва го закупуването на европейски дружества (например Corus, Volvo) от индийски и китайски компании, както и на редица популярни фирми, особено за производство на автомобили, закупени от вече работещи в Европа американски и японски компании.

3.3.2 В съобщението се посочва, че отвореността към двустранни ПЧИ е била от голяма полза за ЕС, но не се казва нищо по въпроса за възможното придобиване на стратегически чувствителни европейски предприятия и дружества. В медиите се появиха спекулации за евентуалното създаване на орган на ЕС с правомощия да преразглежда и блокира придобиването на европейски предприятия от чуждестранни компании. Така например, въпреки забраната, наложена от ЕС през 1989 г. върху трансфера на високи технологии, Китай се стреми да купува активи (и държавни облигации), по-специално в държавите-членки с високи дългове, както и най-съвременни напреднали технологични предприятия. Прогнозите на Централната банка на Англия показват, че до 2050 г. 40 % от всички спестявания на Г-20 могат да се окажат притежание на Китай и едва 5 % – на САЩ. Такива въпроси са обхванати от канадския Закон за инвестиции и се разглеждат от Комисията за чуждестранни инвестиции на САЩ. ЕК ясно и правилно изразява намерение ЕС да се превърне в открита инвестиционна среда, но трябва да помисли допълнително как най-добре да подсили и следи този процес, както и да реши сложния въпрос за реципрочността с трети страни в областта на инвестициите, като избягва всеки рязък подход, изразяващ се в размяна „едно за друго“.

4. Инвестициите като част от по-широка външна политика на ЕС

4.1 При изграждането на всеобхватна политика на ЕС в областта на чуждестранните инвестиции трябва да се отчетат редица аспекти. Инвестициите се диктуват от пазарни съображения, но също толкова важно е да има отворена инвестиционна среда, ако искаме инвеститорите да извлекат полза;

⁽²⁾ Стойности на Комисията.

⁽³⁾ Въздействие на ПЧИ на ЕС в трети държави, 2010 г., Copenhagen Economics.

⁽¹⁾ Решение на СЕС от 28 септември 2006 г.

за тази цел следва да се осигури оперативна гъвкавост и постепенно да се премахнат ограниченията за инвестициите, подигурени със съответната защита. Това трябва да включва разпоредби относно националното третиране, справедливото и безпристрастно третиране и свободния трансфер на капитали. От съществено значение е търговията, от която „зависи нашият просперитет“⁽⁴⁾, да обхване ключови трети държави и други възрозравиващи се икономики.

4.2 Инвестиционната политика е един от „сингапурските въпроси“, добавени от ЕС през 1997 г. в дневния ред на СТО на тогавашния бъдещ кръг от преговори от Доха, но по-късно отпадна като несполучлив компромис в Канкун през 2003 г. С оглед на необходимостта от включване на развиващите се страни, тя отново беше издигната за основна цел на ЕС в „Глобална Европа“, съобщението на ЕК относно търговията от 2006 г., което обхваща голяма част от настоящите преговори на ЕС по споразумения за свободна търговия (ССТ). Настоящото съобщение се основава на този подход и на посочените страни и региони, с уточнението, че това не изключва възможността за евентуална бъдеща многостранна инициатива⁽⁵⁾.

4.3 Канада, която изрази интерес към включването на защитата на инвестициите в текущите и икономически и търговски преговори с ЕС, поддържа високи стандарти на защита на инвеститорите, стои на челните места в индекса на Световната банка за условия за правене на бизнес и в инвестиционните потоци. Това обаче не се отнася за редица други държави, посочени в „Глобална Европа“ и настоящото съобщение, с изключение на Сингапур. В индекса на Световната банка Китай (без Хонконг) се нарежда на 89-о място, Русия на 120-то, Бразилия на 129-о и Индия на 133-о място от общо 183 държави. По отношение на защитата на инвеститорите тези държави също имат ниски резултати. Трябва да се положат още усилия за създаване на благоприятна регулаторна среда за бизнеса. Има смисъл да се даде приоритет на преговорите с такива държави с висок пазарен потенциал, но в които чуждестранните инвеститори се нуждаят от по-голяма защита.

4.3.1 Сингапур и Индия също са поискали включването на глава, посветена на защитата на инвестициите, в споразуменията за свободна търговия, които в момента се договарят с ЕС. Както беше предложено, следва да продължат да се подписват отделни „самостоятелни“ инвестиционни споразумения с Китай и Русия⁽⁶⁾, където по-широките преговори протичат изключително бавно. Смята се, че Русия е еднакво заинтересована от това. В Китай за предприятията от ЕС все още има пречки, които са свързани не на последно място с правата върху интелектуалната собственост, обществените поръчки и високите технологии. Бразилия от своя страна твърдо отказва да разглежда включването на инвестиционна глава във всяко ССТ с Меркосур, а всяко споразумение с държави като Венецуела е практически невъзможно.

⁽⁴⁾ „Глобална Европа“, съобщение, цитирано в становище на ЕИСК ОВ С 211 от 19.8.2008 г., пар. 82.

⁽⁵⁾ Позициите на Комитета по многостранните споразумения в противовес на двустранните са по-пълно обхванати от становище на ЕИСК ОВ С 211 от 19.8.2008 г., пар. 82.

⁽⁶⁾ „Търговия, растеж и световни дела“, глава 2.1.

4.4 Както се подчертава в проучването на LSE⁽⁷⁾, изключителните правомощия следва да укрепят ролята на ЕС, което Комитетът приветства. В него се отбелязва, че след 90-те години на XX век държавите от НАФТА (Северна Америка) са оформили правилата за инвестиране чрез по-всеобхватни споразумения, косвено в ущърб на инвеститори от ЕС (въпреки че в някои са включени и по-нови държави-членки). Пак там се допълва, че по-силната преговорна позиция на една единна политика на ЕС „трябва да даде възможност на ЕС да получи по-добър достъп до ключови пазари в трети страни, като се осигури защитата на инвеститорите и по този начин се подобри конкурентоспособността на Европа на международната сцена“.

4.4.1 Комитетът е съгласен с LSE, че ЕС трябва да се възползва от тази възможност за актуализиране на инвестиционните споразумения, по които води преговори. Той обаче трябва да разчита на собствените си сили, а не да имитира НАФТА.

5. Социални и екологични съображения при инвестирането

5.1 Въпреки това, мнозина се страхуват от нарастващото политизиране на инвестиционните преговори, което би последвало и което не на последно място се дължи на поставения в член 205 от ДФЕС акцент, че ОТП следва да се ръководи от общите принципи на външната дейност на ЕС, в това число насърчаването на демокрацията, върховенството на закона, напредъка по отношение на правата на човека и приноса за устойчиво икономическо, социално и екологично развитие. Ние не споделяме това опасение: за нас тези съображения са от първостепенно значение.

5.2 В неотдашните ДИД на НАФТА бяха включени разпоредби за защита срещу косвена експроприация, които невинно са обхванати от ДИД на държавите-членки. При липса на такива разпоредби се увеличава опасността спорните въпроси да отиват на арбитраж, а това едва ли е най-задоволителният начин да се процедира. Би било от особен интерес за Комитета да се включат разпоредби относно устойчивото развитие и други регулаторни мерки от явен интерес за обществото⁽⁸⁾, особено когато те се възприемат от другите като начин за създаване на пречки.

5.3 Както беше посочено, ние приветстваме изразеното в съобщението уверение, че търговията и инвестиционната политика на ЕС трябва да бъдат съгласувани с други политики на ЕС, включително „опазването на околната среда, достойния труд, здравеопазването и безопасността на работното място“, както и развитието. Когато е възможно, следва да се търси включване на посветени на инвестициите глави в по-широките търговски преговори на ЕС. Защитата на инвестициите трябва

⁽⁷⁾ „Подходът на ЕС към международната инвестиционна политика след Договора от Лисабон“, изследване на LSE и други, 2010 г.

⁽⁸⁾ Виджанията на Комитета относно Оценка на въздействието върху устойчивото развитие и относно търговската политика на ЕС са предмет на становище CESE 818/2011.

също така да бъде включена в надзорната роля, предвидена за гражданското общество в случаите, когато по силата на тези споразумения се предвижда да се създадат форуми на гражданското общество⁽⁹⁾.

5.4 В отговора си на „Глобална Европа“ Комитетът вече призова за включването на стандарти ОСП+ в бъдещите ССТ на ЕС. Сред тях са 8-те основни конвенции на МОТ и по-големите конвенции за околната среда. Мониторингът на тези аспекти трябва да бъде включен в инвестиционните правомощия на всеки ФГО, който предстои да се създаде, не на последно място за да се сведе до минимум възможността при всеки спор приемащата страна да използва нечестно социални или екологични доводи. Въпреки това отбелязваме, че Канада е ратифицирала само 5 от тези конвенции на МОТ, Корея – 4, а САЩ – само 2.

5.4.1 Ето защо Комитетът приветства ясения ангажимент на споразумението за КАРИФОРУМ (от 2008 г.) да не се занижават екологичните и трудовите стандарти, за да могат да бъдат привлечени инвестиции, както и разпоредбата относно поведението на инвеститорите (член 72) с цел поддържане на такива стандарти, избягване на корупционни практики и поддържане на връзка с местните общности. Запълненията на инвеститорите към изискванията за устойчиво развитие трябва да бъдат взети изцяло предвид, тъй като целта им е да подкрепят и да поддържат общата им конкурентоспособност. По същия начин инвеститорите от ЕС трябва да бъдат предпазени от занижаване на тези стандарти от страна на местните им конкуренти в чужбина.

Брюксел, 20 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

6. Инвестициите – средство за развитие?

6.1 Според Комитета критичен момент в съобщението е, че в него не е отделено достатъчно внимание на това как международната инвестиционна политика на ЕС ще взаимодейства и ще се съгласува с програмата на ЕС за развитие, с особено внимание към страните от АКТЕ, най-слабо развитите страни и все още продължаващите преговори по споразумения за икономическо партньорство (СИП). Подходът на ЕС към Африка силно контрастира с този към Китай. В търсенето си на нови източници на суровини и инвестиции в трети страни Китай създаде партньорства в няколко африкански държави под формата на инвестиционна дейност, а не като помощ за развитието.

6.2 ЕС трябва да насърчава този вид дългосрочни инвестиции в развиващите се страни, който носи икономически ползи като достоен труд, инфраструктура и трансфер на знания. Те трябва да бъдат съставна част от инициативата СИП, която е обвързана преди всичко с развитието.

6.2.1 Комитетът вече е заявявал⁽¹⁰⁾, че икономическото развитие на Африка трябва да „минава най-напред и преди всичко през разширяването на нейния вътрешен пазар, който може да засили растежа на местно ниво, давайки по този начин възможност на континента да се стабилизира и да заеме своето място в световната икономика. Регионалната интеграция и развитието на вътрешния пазар са опорните точки, трамплините, които ще помогнат на Африка да се отвори в положителен аспект за световната търговия“. Ние повтаряме това във връзка с инвестиционната политика на ЕС.

⁽⁹⁾ Предвижда се форум на гражданското общество (ФГО) в споразуменията с държавите от КАРИФОРУМ (СИП) и Централна Америка (ССТ) за наблюдаване на цялото споразумение, както и в споразумението с Корея за наблюдаване на главата относно устойчивото развитие.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 317 от 23.12.2009 г., пар. 126 и. ОВ С 255 от 22.09.2010 г., пар. 1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „План за енергийна ефективност, 2011 г.““

COM(2011) 109 окончателен

(2011/C 318/26)

Докладчик: г-жа SIRKEINEN

На 8 март 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „План за енергийна ефективност, 2011 г.““

COM(2011) 109 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 22 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК извежда следните заключения:

- отново заявява твърдата си подкрепа за целта за по-висока енергийна ефективност като централна част от стратегията „Европа 2020“;
- изтъква, че енергийната ефективност и енергоспестяването зависят най-вече от действията на гражданите, предприятията и работниците, както и от промяната на поведението им;
- би поставил по-силно ударение върху по-дългосрочните устойчиви ефекти, отколкото върху стремежа за постижения в краткосрочен план;
- подчертава, че енергоспестяването трябва да стимулира икономическото развитие, социалното благоденствие и качеството на живота;
- подчертава отговорността на държавите-членки, като ЕС следва да създаде обща рамка;
- подчертава колко е важно да се подберат правилните инструменти и смята, че доброволните споразумения са полезни, а задължителните мерки са необходими в случаите, в които няма ефект от положителните стимули;
- подчертава важността на комбинираното производство като високоефективен начин за производство на енергия;
- не подкрепя определянето на задължителна обща цел за енергийна ефективност, а препоръчва съсредоточаването на усилията за постигане на истински резултати; и
- подчертава необходимостта от осигуряване на финансова подкрепа и инвестиции за използване на огромния потенциал в новите държави-членки.

1.2 ЕИСК препоръчва

- на Комисията относно Плана за действие в областта на енергийната ефективност;

— да изясни въпроса за отчитането на резултатите от мерките за енергийна ефективност;

— да обясни по-добре на какво се основават разчетите за енергопотреблението през 2020 г.;

— да направи националните планове за действие за енергийна ефективност по-стратегически и да проведе обществени допитвания по време на изготвянето и оценката им;

— да изясни изискването публичният сектор да увеличи двойно темпа на саниране на сградите;

— да проведе и публикува задълбочено проучване на белите сертификати;

— да използва целеви мерки за разрешаване на индивидуални случаи на големи неоползотворени възможности за енергийна ефективност, както и да гарантира възможността за предоставяне на държавна помощ в специфични случаи;

— да изисква гарантиран достъп на електроенергията от комбинирано производство до електроенергийната мрежа, за да се увеличи делът на комбинираното производство в производството на топлинна енергия и електроенергия.

— относно мерките за насърчаване на промяната в поведението;

— в центъра на вниманието да бъде поставен енергопотребителят;

— да се засили ролята на публичния сектор като пример за енергийна ефективност, който могат да следват предприятията и домакинствата;

- да се изследва поведението на хората и да се съобразят мерките за информиране и повишаване на съзнанието с различните групи потребители;
- да се гарантира, че действията са в полза на потребителите;
- да се предоставят, когато е необходимо, внимателно обмислени и ефективни стимули; дори чрез по-скромни стимули може да се постигнат резултати;
- строителите и правителствата да се погрижат за това допълнителните инвестиции в сградите да намерят отражение в стойността им;
- да се разшири обхватът на образованието и обучението в строителния сектор и да се адаптира съдържанието им;
- да се насърчава обучението на публичната администрация в областта на енергийната ефективност, включително възлагането на „зелени“ обществени поръчки;
- Комисията да проучи проблемите и при необходимост да преразгледа разпоредбите за сертификатите за енергийни характеристики на сградите и новата система за екомаркировка на електроуредите;
- Комисията да направи оценка на въздействието върху енергопотребителите от въвеждането на отчитане с интелигентни измервателни прибори и да предложи допълнителни мерки за постигане на истински ползи;
- да продължи разработването на добре функциониращи национални дългосрочни доброволни споразумения, които да се прилагат и към публичния сектор;
- да бъдат истински ангажирани всички заинтересовани участници – граждани, предприятия, работници.

2. Въведение

2.1 Енергийната ефективност е в основата на стратегията „Европа 2020“. Тя **допринася за постигането на трите ключови цели на енергийната политика** – сигурност на доставките, конкурентоспособност и опазване на околната среда/борба с изменението на климата. ЕИСК винаги е подкрепял целта за по-голяма енергийна ефективност и в много свои становища е изразявал мнение по свързани с този въпрос мерки.

2.2 **Настоящото становище обхваща две инициативи.** ЕИСК реши да изготви през 2011 г. становище по собствена инициатива относно енергийната ефективност с акцент върху промяната в поведението и начините за постигане на резултати. През март 2011 г., когато Комисията представи своя План за енергийна ефективност 2011 г., беше взето решение мнението на Комитета да бъде изложено в същото становище.

2.2.1 Затова заключенията и препоръките в настоящото становище, както и глава 2 „Въведение“ и глава 4 „Общи бележки относно енергийната ефективност“, са общи за двете части. Глава 3 „Основно съдържание на Съобщението относно „План за енергийна ефективност, 2011 г.““ и глава 5 „Специфични бележки“ се отнасят за съобщението относно Плана за енергийна ефективност, а глава 6 „Мерки за насърчаване на промяна в поведението на потребителите“ се отнася за становището по собствена инициатива на Комитета. Последната глава се основава най-вече на констатациите от изслушване, организирано на 18 май 2011 г.

2.3 През 2007 г. се предвиждаше **брутното вътрешно потребление на енергия** (без неенергийната употреба) да възлезе на 1 842 млн. т н.е. (милиона тона нефтен еквивалент), като целта беше да се постигне икономия на енергия от 368 млн. т н.е. На базата на направени неотдавна изчисления се предвижда през 2020 г. потреблението да бъде 1 678 млн. т н.е. Според последните статистически данни от 2008 г. брутното вътрешно потребление на енергия в ЕС възлиза на 1 685 млн. т н.е.

2.4 През 2008 г. окончателното потребление на енергия възлезе на 1 169 млн. т н.е. 25 % от потреблението на тази енергия се падат на жилищния сектор, а 12 % – на сектора на услугите. В домакинствата 67 % от енергопотреблението отиват за отопление, 15 % – за осветление и хранене на домакинските уреди, 14 % – за нагряване на водата и 4 % – за готвене. Транспортът има дял от 32 % в енергопотреблението, промишлеността – от 27 %, а за други нужди – 4 %.

3. Основно съдържание на съобщението относно Плана за енергийна ефективност, 2011 г.

3.1 **Предишният План за действие за енергийна ефективност** от 2006 г. и последвалите го правни и други мерки дадоха тласък на усилията за постигане на по-голяма енергийна ефективност. Те обаче не бяха предназначени да постигнат целта за спестяване на 20 % от първичното енергопотребление в ЕС до 2020 г., която беше определена на по-късен етап. Според оценките ЕС е на път да изпълни наполовина тази цел.

3.2 Новият план е част от **вещната инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“** на стратегията „Европа 2020“. Целта е да се реализират икономии в размер на 20 % до 2020 г. Планът излага целите на Комисията, които ще бъдат постигнати посредством правни и други предложения по-късно през 2011 г., на първо място като се преразгледат директивата за енергийните услуги и директивата за комбинираното производство на топлинна енергия и електроенергия ⁽¹⁾.

3.3 Според Комисията, ако бъдат **приложени напълно**, съществуващите и новите мерки имат потенциала да реализират икономии в размер до 1 000 евро годишно за всяко домакинство, да създадат до 2 милиона работни места и да намалят емисиите на парникови газове със 740 млн. тона, както и да повишат конкурентоспособността на промишлеността в Европа.

3.4 Най-голям **потенциал за икономии** има в сградния сектор. Поставя се акцент върху ускореното саниране на обществените и частните сгради и подобряването на характеристиките на компонентите и домакинските уреди посредством:

- обвързваща цел за удвояване на процента на санираните обществени сгради, за да се постигне съответствие с характеристиките на най-добрите 10 % от гледна точка на енергийната ефективност, така че от 2019 г. нататък всички нови сгради да постигнат „почти нулево енергопотребление“;
- улесняване на сключването на договори за енергоспестяване с гарантиран резултат и укрепване на Конвента на кметовете.

⁽¹⁾ ОВ L 114, 27.4.2006 г., стр. 64 и ОВ L 52, 21.2.2004 г., стр. 50.

3.5 За да се намали енергопотреблението **в домовете**, следва:

- да се насърчи използването на селищните топлофикационни и охладителни системи;
- да се въведат правни разпоредби за справяне с проблема с „разделението на стимулите“ (собственик/наемател);
- да се подпомогне повишаването на квалификацията, за да се отговори на удвоената нужда от квалифицирани работници при извършването на реконструкции;
- да се окаже подкрепа за преодоляване на пазарните пречки пред дружествата за енергийни услуги (ESCO).

3.6 За да се подобри енергийната ефективност **в сектора на енергопроизводството** (30 % от първичното енергопотребление), следва:

- да се въведе обвързващо изискване за постигане на равнището на най-добрата налична технология за енергийна ефективност при нови инсталации и инсталации, чието разрешение предстои да бъде подновено;
- да се въведат задължителни системи за комбинирано производство на топлинна енергия и електроенергия в новите топлоелектрически мощности в случаите, когато има достатъчно търсене на отопление или охлаждане, и да се осигури приоритетен достъп до системите за разпределяне на енергията, получена при комбинирано производство на топлинна енергия и електроенергия;
- националните мрежови регулатори да обърнат по-голямо внимание на енергийната ефективност при вземането на решения и упражняването на надзор;
- всички държави-членки да създадат национални схеми за задължения за енергоспестяване (бели сертификати?).

3.7 Нови мерки за **преработващата промишленост**:

- да се насърчат държавите-членки да осигуряват информация и подходящи стимули (данъци, финансиране) за МСП;
- да се извършват задължителни периодични енергийни одити в големите дружества и да се предоставят стимули за въвеждане на системи за енергийно управление;
- да се въведат изисквания за екологосъобразно проектиране при стандартните промишлени съоръжения, като например двигатели, помпи, компресори, сушилни, топилни, леярни, дестилационни съоръжения и пещи;
- да се насърчат доброволните споразумения, основаващи се на ясни цели, методологии, измерване и наблюдение.

3.8 Комисията ще продължи да насърчава разработването, изпитването и въвеждането в експлоатация на нови енергийно ефективни **технологии**.

3.9 Осигуряването на **финансови средства** за насърчаване на енергийната ефективност с цел да се преодолеят пазарните и регулаторните пропуски е преди всичко национална отговорност. В допълнение към това ЕС подпомага енергийната ефективност чрез програмите в рамките на политиката на сближаване, програмата „Интелигентна енергия – Европа“, финансиране чрез посредничество, Европейската програма за икономическо възстановяване и рамковата програма за научни изследвания, технологични разработки и демонстрационни дейности. Комисията ще анализира и други варианти при изготвянето на следващата финансова рамка.

3.10 Комисията ще проучи и ще се консултира относно най-добрите решения за постигане на промяна в поведението на **потребителите**. Допълнителни мерки:

- въвеждане на по-строги стандарти за енергопотреблението на някои видове домакински уреди;
- улесняване на пазарното разпространение на най-ефективните строителни елементи, като например екологосъобразно проектиране или енергийно етикетирание на дограмата за прозорци, както и на целите системи;
- осигуряване на по-точна информация за енергопотреблението посредством сметките и т.н., налагане на задължение за оборудване на най-малко 80 % от потребителите с интелигентни измервателни прибори до 2020 г. (при условие че тази мярка бъде подкрепена от благоприятен национален анализ на разходите и ползите), разработване на нови интелигентни системи за енергоспестяване (при спазване на поверителността на личните данни);
- въвеждане на енергийни етикети и стандарти за отчитане на „готовността за инсталиране на интелигентна енергийна мрежа“ на уредите и сградите.

3.11 Тъй като планът е изготвен в очакване на бъдещата Бяла книга за **транспорта** (публикувана през април 2011 г.), в него не се разглежда този сектор, въпреки че той има все по-голям дял в енергопотреблението.

3.12 **Националните планове за действие в областта на енергийната ефективност** (НПДДЕ) следва да бъдат разширени, за да обхванат цялата енергийна верига. Докладването и наблюдението ще бъдат включени в предварителното координиране на политиките в рамките на стратегията „Европа 2020“ – европейски семестър.

3.13 Комисията все още не е предложила **обвързващи национални цели**. През 2013 г. тя ще оцени развитието на ситуацията и ако вероятността да бъде постигната целта за 20 % е твърде малка ще предложи обвързващи национални цели. Планът включва и някои секторни цели, които са описани по-горе.

4. Общи бележки относно енергийната ефективност

4.1 **ЕИСК приветства** предложението на Комисията за нов План за енергийна ефективност, което беше представено след дълго отлагане. Комитетът подкрепя целта на съобщението, но има някои бележки и желае да бъдат направени някои разяснения, както е изложено в настоящото становище. ЕИСК очаква с интерес законодателните и другите предложения за изпълнението на този план, за да представи своите подробни виждания по тях. Енергийната ефективност и енергоспестяването зависят най-вече от действията на гражданите, предприятията и работниците, с оглед на което непосредствената консултация и участието на гражданското общество са от огромно значение.

4.2 Тази задача не е лесна, предвид **настоящите икономически условия** на ограничени публични финанси, висока безработица и широкоразпространена липса на достатъчно доверие за инвестиции, дори ако би могла да доведе до ползи в относително кратък срок. Най-важното е да се гарантира задълбочено, устойчиво и дългосрочно развитие в посока на по-висока енергийна ефективност. Стремешът за резултати в краткосрочен план може да не доведе до устойчиви ефекти.

4.3 **Изборът на мерки** е изключително важен за постигането на реални резултати. Както се посочва в становището от 2008 г. относно енергийната ефективност⁽²⁾, ЕИСК е убеден в полезността на доброволните споразумения с националните оператори, но във всяко одобрено споразумение следва да се посочва ясно, че непостигането на целите ще води до налагането на задължителни мерки. Регулирането е естествено необходимо в много случаи, но само когато няма ефект от положителните стимули. Трябва всеки път, когато е възможно, да се използва социалният и гражданският диалог и да се избягва създаването на допълнителна административна тежест за всички и особено за МСП.

4.4 Положението е особено парадоксално в **новите държави-членки**, които разполагат с най-голям потенциал да постигнат по-голяма енергийна ефективност, но имат най-малки икономически ресурси. Така например, съществува спешна необходимост от ремонт на системите за централно отопление и от осигуряване на високо качество в сградния сектор и сектора на домакинските уреди. Правителствата трябва да действат по отношение на общия и дългосрочен интерес. Структурните фондове трябва да се използват по по-добър начин.

4.5 При обсъждането на **енергийната ефективност и енергоспестяването** следва да се вземат под внимание някои основни характеристики.

4.5.1 По-голяма енергийна **ефективност означава** да се използва по-малко енергия за произвеждането на единица продукция. Това се постига основно чрез по-добри технологии. Инвестирането в ново технологично решение дава дълготрайни резултати през целия срок на експлоатация. От решаващо значение е не само разработването на технологии, но и въвеждането им в експлоатация.

4.5.2 Въпреки по-голямата енергийна ефективност **енергопотреблението все пак може да нарасне** дори в период на

икономически ограничения заради по-високите доходи, увеличаващия се брой домакинства с по-високо равнище на комфорт и повече домакински уреди, по-големия брой пътувания и т.н.

4.5.3 От друга страна **енергоспестяване** означава намаляване на енергопотреблението главно чрез промяна в поведението. Това може да бъде основна цел за действие. За да постигне реални резултати, тази промяна трябва да е постоянна; „ефектът на бумеранга“ обаче често се оказва по-силен. ЕИСК подчертава, че е необходимо да се обърне по-голямо внимание на мотивите и моделите на човешкото поведение. Какъв тип стимули наистина подтиква хората да променят поведението си? (Вж. също глава 6).

4.5.4 Енергоспестяване може да се отчита и в резултат на **понижена икономическа дейност** – неотдавна станахме свидетели на това по време на финансовата криза. Насърчаването на енергоспестяването трябва да стимулира икономическото развитие, социалното благоденствие и качеството на живота. Основната цел е да се прекъсне връзката между икономическия растеж и повишеното енергопотребление.

4.5.5 Освен това е необходимо да се оценява и смекчава отражението на разходите за мерките за постигане на енергийна ефективност върху сметките на потребителите, за да не се затрудни достъпът до енергия на част от потребителите и да не се утежнят ситуациите на енергийно изключване. От изключителна важност е да се постигне по-добър баланс между разходите и ползите от енергийната ефективност, за да не се изложат на риск универсалният характер и достъпността на енергията за потребителите.

4.6 **Отчитането на резултатите** от мерките за енергийна ефективност е спорен въпрос. Учудващо е, че Комисията изобщо не го споменава, дори в оценката на въздействието на плана. В много случаи като резултати се отчитат самите мерки и теоретичният им потенциал. Реалните сумарни резултати, изразяващи се в промяна на прогнозното енергопотребление, се появяват след дълъг период от време. Освен това не трябва да забравяме и забавянето на статистическата информация – към момента най-новите данни са от 2008 г.!

4.7 **Основанието за оценката**, че ЕС би успял да постигне половината от целта си до 2020 г. също остава донякъде неясно. Тя очевидно се основава на няколко източника и изчисления, които отчитат неотдавнашния икономически спад. И все пак какво представлява тази оценка – среден резултат, най-оптимистичен или песимистичен сценарий?

4.8 ЕИСК счита енергийната ефективност и енергоспестяването за **отговорност** най-вече на **държавите-членки** заради големия потенциал на местно равнище, дължащ се на местните условия и традиции. Комитетът твърдо подчертава важността на задълбочените и амбициозни национални планове за действие в областта на енергийната ефективност. Той подчертава, че тези планове следва да са по-стратегически, отколкото в миналото, и че по време на изготвянето и оценката им следва да се правят обществени допитвания. Комитетът приветства предложението нов подход към докладването и наблюдението. Държавите-членки не следва да бягат от тази отговорност. Комисията следва да спомога за укрепването на ангажираността на държавите-членки и да създаде обща рамка за тези дейности.

(2) ОВ C 77, 31.3.2009 г., стр. 54.

4.9 Комитетът споделя вижданията на Комисията относно **ролята на ЕС** в този контекст, която произтича от член 194, параграф 1 от Договора за функционирането на ЕС. Накратко тази роля се изразява в следното: да избягва изкривявания на вътрешния пазар; да осигурява обща рамка за механизмите, но да оставя на държавите-членки да определят конкретните равнища, които да бъдат достигнати в координация с равнището на ЕС; да осигурява платформа за обмен на най-добри практики и изграждане на капацитет; да отпуска финансиране посредством инструментите на ЕС и да утвърждава ролята на ЕС в международен план.

4.10 Очевидно е, че трябва да се оползотвори целият потенциал за постигане на по-голяма енергийна ефективност. За да се постигнат видими резултати в разумен срок без високи разходи, което да мотивира участниците, мерките следва да бъдат насочени най-напред към районите с **най-голям и икономически** ефективен потенциал.

4.11 **Що се отнася до предложените мерки**, Комитетът подкрепя изискванията за налагане на екологосъобразно проектиране и етикетиране, но първо трябва да се направи оценка на функционирането на новата система за етикетиране (вж. 6.8). Той също така подкрепя мерките за преодоляване на пречките пред отпускането на финансиране за саниране и реконструкция на сгради. Комитетът също така препоръчва да се проучат секторите, в които могат да се използват ефективно дългосрочни доброволни споразумения.

4.11.1 Всички мерки трябва да се прилагат, като се отчитат надлежно икономическата им ефективност и конкретните условия. Нито домакинствата и предприятията, нито държавният сектор трябва да бъдат обременявани ненужно. Високите цени на енергията и съответните разходи на теория наистина водят до по-ниско енергопотребление; на практика обаче те пораждаат риск от енергийна бедност предвид общоизвестната липса на гъвкавост на цените при домакинствата. На риск са изложени и конкурентоспособността на промишлеността и работните места. На пръв поглед това се разбира от само себе си, но явно трябва да бъде повторено предвид някои от предложенията на Комисията. Те ще бъдат коментирани в следващата глава.

4.11.2 Комитетът повторно изразява своята загриженост относно въздействието на някои мерки върху разходите за потребителите и възможното им отражение върху тях. Политиката трябва да се съсредоточи върху най-дългосрочното и устойчиво решение за разрешаване на енергийната бедност, най-вече за радикално подобряване на стандартите за енергийна ефективност на сградите, особено на тези, в които живеят домакинства с ниски доходи и голяма уязвимост.

4.11.3 Както изтъква Комисията, в много държави-членки са създадени ефективни програми, някои от които постигат успехи от няколко години или дори десетилетия. Според Комитета определено е за предпочитане тези схеми да се продължат и, когато е необходимо, да се подсилят, вместо да се обявяват за остарели и да се подпомагат единствено нови мерки.

5. Специфични бележки

5.1 Комитетът е съгласен публичният сектор да играе водеща роля и да дава пример на предприятията и домакинствата. И все пак изискването да се увеличи двойно темпът на саниране на

сградите, въпреки положителните резултати от него, може да се окаже твърде обременително. Необходимо е и ясно определение на понятието „сгради от публичния сектор“.

5.2 Мерките за насърчаване на енергийната ефективност и енергоспестяването в домакинствата трябва да бъдат подкрепени. През 2008 г.⁽³⁾ ЕИСК представи подробни препоръки относно мерките, по-специално данъчни стимули, за насърчаване на енергийната ефективност на сградите. В този контекст Комитетът отново изтъква колко е важно да се разбере по-добре човешкото поведение, за да се създадат най-добрите стимули, които не е задължително да са икономически (вж. още 6.5 и 6.5.1).

5.3 Комитетът подкрепя целта за насърчаване на по-голяма ефективност при производството на топлинна енергия и електроенергия, но някои от предложените мерки могат да се окажат твърде тежки и неефективни.

5.3.1 Енергийният бизнес би следвало сам по себе си да предоставя достатъчно икономически стимули на дружествата за комунални услуги да инвестират в наличните и приложими технологии с най-висока степен на енергийна ефективност, за да се избегне мащабна публична намеса. Най-новите технологични постижения, които все още не са напълно развити и са много скъпи, т.е. в действителност не са налични на пазара, би трябвало да бъдат подкрепени, за да бъдат доразвити преди да бъдат възприети от потребителите.

5.3.2 Комитетът изтъква ролята на комбинираното производство като високоефективен метод за производство на топлина и електроенергия. **Комбинираното производство** до голяма степен се прилага широко в Европа, като част от икономически ефективният потенциал все още не е оползотворен. Селищните топлофикационни и охладителни системи в Европа все още имат голям потенциал; трябва обаче да се проявява благоразумие при налагането на задължения, тъй като тези системи са скъпи инвестиции и не трябва да бъдат обявявани за остарели само след няколко години. Осигуряването на гарантиран достъп на електроенергията от комбинирано производство до електроенергийните мрежи може да бъде полезна мярка в подкрепа на икономически ефективното разрастване на централизираните и децентрализираните системи за комбинирано производство.

5.4 Комитетът споделя мнението на Комисията, че енергийната ефективност е **обещаващ бизнес сектор**. Неговото развитие обаче трябва да се стимулира чрез насърчаване на търсенето, а не основно чрез стимулиране на предлагането. Дружествата за комунални услуги със сигурност трябва да бъдат задължени да предоставят много по-точна информация от тази, която се предоставя в момента, включително за сметките. В становището си относно Директивата за енергийните услуги⁽⁴⁾ Комитетът вече изрази съмнение във връзка с налагането на задължения за енергоспестяване на дружествата за комунални услуги, тъй като това противоречи на бизнес логиката.

5.4.1 По въпроса за **белите сертификати** Комитетът предлага Комисията да проучи внимателно съществуващите схеми, като отчете резултатите от прилагането им, анализира цялостното им въздействие и осъществимост от гледна точка на вътрешния пазар, както и други съществуващи законодателни актове.

⁽³⁾ ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 62.

⁽⁴⁾ ОВ С 120, 20.5.2005 г., стр. 115.

5.5 Комисията отбелязва, че най-голям напредък по отношение на енергийната ефективност е бил постигнат в **преработващата промишленост** – 30 % за 20 години. Освен това на равнището на ЕС вече се прилагат мерки, като схемата за търговия с емисии, насочени към енергоемките промишлени отрасли. Не е ясно какво точно има предвид Комисията под „големи промишлени предприятия“ – големи енергопотребители, например енергоемки промишлени отрасли, или просто големи предприятия? При всички случаи Комитетът твърдо подкрепя предложените от Комисията мерки за насърчаване на енергийната ефективност в МСП.

5.5.1 Винаги има възможност за по-нататъшно подобрене, и за да стане то факт, Комитетът освен това препоръчва използването на дългосрочни доброволни споразумения. В някои случаи определено съществува голям неоползотворен потенциал за енергийна ефективност. Ако малка част от даден сектор не оползотворява своя потенциал за енергийна ефективност, това може и да не оправдава въвеждането на нови задължителни мерки за цели сектори. В случаите на голям неоползотворен потенциал за енергийна ефективност следва да се прилага подиректен и селективен подход. Все повече и все по-широко се прилагат енергийни одити и системи за управление, като обикновено те са част от задълженията в рамките на доброволните споразумения. Във връзка с това е важно да има по-голяма възможност за отпускане на държавни помощи, а правилата на ЕС забраняват да се отпускат помощи за задължителни мерки.

5.5.2 Струва си да се проучи възможността за **включване** на стандартните промишлени съоръжения **в изискванията за екодизайн**; не трябва обаче да се възпрепятства нито прилагането на съобразени с конкретната ситуация решения, нито допълнителната иновативност.

5.6 Комитетът е съгласен с Комисията, че съществува голям неоползотворен потенциал при **използването на информационни и комуникационни технологии** за целите на енергоспестяването, като например интелигентни измервателни прибори и тяхното широко приложение. Това е обещаваща сфера за европейските иновации, която трябва да се развива настъпателно в сътрудничество между различните заинтересовани страни.

5.7 Комитетът вече изрази резерви относно въвеждането на **обвързващи общи цели** за енергийна ефективност и препоръча постижимостта на секторните цели да се проучва за всеки отделен случай. Комитетът оценява факта, че досега Комисията следва този подход. Всички усилия трябва да се съсредоточат върху мерките, които постигат реални резултати.

5.8 Комитетът изразява съжаление, че в съобщението не се обръща внимание на енергийната ефективност в сферата на **услугите**, например търговията на дребно, спорта и отдиha, с изключение на тази в сградите. В него също така само се споменава, без да се доразвива въпросът за **външното измерение** на енергийната ефективност. Комитетът отправи препоръки за външната енергийна политика на ЕС, включително ефективността, в две свои становища от последните години (Становище на ЕИСК относно „Външното измерение на енергийната политика на ЕС“, ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 8, и относно „Енергийни доставки: от каква политика за съседство се нуждаем, за да гарантираме сигурността на доставките за ЕС?“ (CESE 541/2011)).

6. Мерки за насърчаване на промяна в поведението на потребителите

6.1 Чрез много мерки от политиката за повишаване на енергийната ефективност се цели да се влияе върху аспектите, свързани с **предлагането на енергия**. Това е така в още по-голяма степен в новия план на Комисията, с който се визира цялата енергийна верига. Съществуват подкрепа за техническите разработки, стандарти за минимални характеристики и изисквания за етикетиране и сертифициране, планира се въвеждането на още мерки на равнището на ЕС и на национално равнище. Но само те не са достатъчни за постигането на истински резултати, защото изключително много зависи от поведението на гражданите и предприятията. Ето защо, по своя инициатива, Комитетът желае да насочи вниманието към аспектите, свързани с **търсенето**, и практическия опит от мерките за промяна на поведението.

6.1.1 За тази цел Комитетът организира **изслушване** на 18 май 2011 г. Програмата и направените изложения могат да се прочетат на уебсайта ⁽⁵⁾. Настоящата глава от становището е основана на представянията и дискусиите, проведени по време на изслушването.

6.2 Съществува **голям потенциал** за енергоспестяване дори **без да се правят инвестиции**. Например в домакинствата могат просто да се гасят лампите в празни помещения, да се намалява стайната температура, да не се оставят електроуредите в режим на готовност, да се използват автомобилите по-малко и да се шофира по-икономично, и т.н. Проведените одити в рамките на доброволните споразумения в предприятията показват, че и там има много подобни мерки.

6.2.1 Добър пример на успешна доброволна дейност даде самият ЕИСК. В неотдавнашна проверка на сградите на ЕИСК и КР чрез системата на Общността за управление и одитиране по околната среда (EMAS) бе установено, че от 2008 г. до декември 2010 г. потреблението на електричество в тях е намаляло с 10,6 %, а това на газ — с 30,3 %.

6.3 **Информирането и повишаването на съзнанието** са първите стъпки към изпълнението на тези простички мерки, а има и други, които обаче изискват известни инвестиции. Опитът, например на датската енергийна компания SEAS-NVE, показва, че за да бъде ефективна, информацията трябва да бъде съобразена с ценностите, предпочитанията и нуждите на различните потребители. За да може да се поднесе подходяща информация, трябва добре да се познава поведението на хората, като поведенческата психология е важен инструмент.

6.3.1 За да се ориентират по-добре в морето от информация, енергопотребителите се нуждаят от помощ, за да **сравняват** аспектите на електроуредите и на мерките. Добър пример за такива усилия е уебсайтът „Първите 10 най-важни съвета“ на WWF (Световен фонд за дивата природа), както и други, които се поддържат навсякъде в Европа.

6.3.2 Опитът на „Движението за преход в градовете“ показва, че до енергоспестяване **гражданите достигат поетапно**, като преминават през следните етапи: „липса на интерес – предварителен размисъл – размисъл – подготовка – действие – поддържане“. А за да се действа, е необходимо съзнание, но само то е недостатъчно.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-efficiency-changing-behaviour>.

6.3.3 По последни данни от **изследване на ОИСП** за намаляване на енергопотреблението в дома най-успешно мотивира по-евтино оборудване, докато предоставянето на практическа информация и изповядването на екологични убеждения имат много по-малка сила.

6.4 Затова политиките **не бива да разчитат само на мерките за информиране и повишаване на съзнанието**, нито на посланията на екологичната политика за постигане на резултати по отношение на енергийната ефективност и енергоспестяването. Потребителите, както и другите енергопотребители трябва да имат полза от действия. Една такава полза е намаляната фактура за потребена енергия, ако се получи незабавно. Иначе са необходими стимули.

6.5 Други възможни **икономически стимули** са намаляванията на ДДС, гаранциите, преките субсидии и др. Те са необходими, но трябва да се прилагат много внимателно, особено при сегашните ограничения на публичните финанси. Например най-последните, много скъпи технологии би трябвало да получават подкрепа за по-нататъшното им разработване с цел намаляване на цената, вместо да се дават стимули на потребителите да инвестират в тях.

6.5.1 **Структурните фондове** на ЕС могат да участват повече и по-ефективно, особено в новите държави-членки, където съществува голям потенциал и подкрепата е наложителна. Комисията би трябвало да проучи причините за слабото използване на наличните средства, и когато е подходящо, да преразгледа правилата за финансиране. Изглежда, че в много случаи делът на финансирането от ЕС е прекалено малък, за да действа като стимул.

6.6 Дори и **по-скромните стимули** могат да бъдат ефективни. Достатъчни са положителната обратна връзка под формата на благодарствено писмо или доброто представяне в местен конкурс. Общественят натиск от съседите също има добро въздействие. Много пъти решаваща е препоръката от приятел. За да се подсилват този вид стимули, могат да се използват социалните медии. Такива явления, наричани „подръчкване“, трябва да бъдат изучавани и доразвивани.

6.7 В **строителния сектор** енергийната ефективност на новите сгради е въпрос на регулиране. Решаването на проблем в този контекст отново е въпрос на разпределяне на стимулите (собственик/наемател).

6.7.1 В стария **сграден фонд** мерките за повишаване на енергийната ефективност се посрещат с недоверие относно финансовия ефект от инвестициите - резултатите все още се влияят от поведението, а пазарната стойност на инвестициите е неясна. Строителите би трябвало да откликват на това с високи гаранции за качество на изпълнението, например. В допълнение към мерките за повишаване на съзнанието правителствата би трябвало да следват стабилна политическа линия и да осигуряват финансови стимули.

6.7.2 Подобренията следва да бъдат безплатни за **домакинствата с ниски доходи** и да не се финансират чрез заеми, тъй като много домакинства с ниски доходи избягват вземането на

заеми или не могат да си го позволят. Често по-ефективно от гледна точка на разходите е жилищата да се подобряват улица по улица, район по район.

6.7.3 **Сертифицирането на енергийните характеристики на сградите** е на теория положителна мярка. На практика обаче възникват много проблеми – от неквалифицирани одитори до липса на пазарна стойност на сертификатите. Тестовите от различни одитори на едни и същи сгради дават много различни резултати. Директивата относно енергийните характеристики на сградите дава възможност на държавите-членки да избират да използват или търсенето или потреблението на енергия като база за изчисленията. Същото се отнася и за стандарт EN 15217. Необходими са валиден за цяла Европа сертификат за енергийните характеристики на сградите, базиращ се на изчисленото търсене на енергия, както и преразглеждане на EN 15217. Комисията би трябвало сериозно да разгледа изискванията и системата за сертифициране и да въведе поне общи критерии за одитите. Въвеждането на хармонизиран метод за изчисляване на потреблението на енергия в сградите, въз основа на референтни сгради за различните климатични зони, ще бъде добро решение.

6.7.4 Както за новите сгради, така и за санирането на старите, наличието на **качествено** планиране, проектиране и опитна работна ръка е много важно и представлява проблем. Спешно се налагат ефективни мерки за повишаване на образованието и обучението на всички участници – от архитекти и проектанти до работници, както и за адаптиране на учебните планове, така че да включват енергийната ефективност.

6.8 За **домакинските електроуреди** важна мярка за информиране на потребителя е екомаркировката. Тя дава добри резултати и това може да продължи и в бъдеще, дори и ако най-големият ѝ потенциал вече е използван. Но по посока на обновената система бяха отправени критики. Не е достатъчно ясна и може да доведе до разнопосочни интерпретации (напр. A+ може да се афишира като най-високото равнище на енергийни характеристики). Също така, нейният замисъл не е задълбочено проверен сред потребители. Комисията следва да проучи положението и да направи необходимите корекции.

6.9 Използването на **интелигентни/дистанционни измервателни прибори** за енергопотреблението се разпространява бързо в съответствие с изискванията на ЕС. Ясно е, че така се увеличава производителността на енергийните компании. Но неясни остават ползите за домакинствата, които ги заплащат пряко или косвено. Измервателният уред сам по себе си не може да направи много. В допълнение, енергопотреблението би трябвало да бъде лесно и ясно за наблюдение, за което съществуват и се разработват от сектора на ИТ множество иновационни решения. Освен това трябва да се предвиди лесен начин за адаптиране на енергопотреблението от дадено домакинство (напр. да се позволи на енергийната компания да прекъсва захранването в определени часове и т.н.). Засега Комисията би трябвало да анализира използването на интелигентни измервателни прибори в държавите-членки и тяхното въздействие върху поведението на домакинствата и, ако е необходимо, да измени настоящите разпоредби или да предложи допълнителни мерки, при спазване на поверителността на личните данни.

6.10 В промишлеността използването на **дългосрочни доброволни споразумения** дава убедителни положителни резултати в няколко държави-членки, например във Финландия. Стимулите обикновено са свързани с тези системи. Опитът на Финландия с много скромни стимули показва, че участниците се мотивират, когато разбират, че при неуспех алтернативата е регулиране. Доброволните споразумения биха могли да бъдат ефективна мярка и в публичния сектор, както показват последните събития във Финландия. Секторните споразумения на равнището на ЕС дадоха някои резултати, но не винаги работят според очакванията. Няма причина да се правят отрицателни оценки на съществуващите и добре функциониращи национални дългосрочни споразумения.

6.11 Като цяло, енергопотребителите трябва да променят поведението си из основи и за постоянно. Решаваща е ролята на гражданите като потребители, работници и гласоподаватели. Проектите биха могли да имат успех само когато **всички заинтересовани участници**, не само публичните органи и предприятия, но също и синдикатите и потребителите, **участват пълноценно**.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно износа и вноса на опасни химикали (преработка)“

COM(2011) 245 окончателен — 2011/0105 (COD)

(2011/C 318/27)

На 10 май 2011 г. Европейският парламент и на 27 май 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно износа и вноса на опасни химикали (преработка)

COM(2011) 245 окончателен — 2011/0105 COD.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и тъй като вече е изложил позицията си по този въпрос в предходни становища – CESE 493/2008, прието на 12 март 2008 г. (*), и CESE 799/2007, прието на 30 май 2007 г. (**), на 473-тата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли 2011 г.), Комитетът реши със 137 гласа „за“ и 10 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочените документи.

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) Становище на ЕИСК относно Предложение за регламент относно класифицирането, етикетането и опаковането на вещества и смеси, ОВ С 204, стр. 47 от 9 август 2008 г.

(**) Становище на ЕИСК относно Предложение за регламент на Съвета за износ и внос на опасни химични вещества, ОВ С 175, стр. 40 от 27 юли 2007 г.

2011/C 318/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“ COM(2011) 15 окончателен	113
2011/C 318/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга: От предизвикателствата към възможностите — изграждане на обща стратегическа рамка за финансиране от ЕС на научните изследвания и иновациите“ COM(2011) 48 окончателен	121
2011/C 318/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (Евратом) на Съвета за определяне на правилата за участие на предприятия, научноизследователски центрове и университети в непреките дейности по Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия и за разпространение на резултатите от научните изследвания (2012—2013 г.)“ COM(2011) 71 окончателен — 2011/0045 (NLE), „Предложение за решение на Съвета относно Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“ COM(2011) 72 окончателен — 2011/0046 (NLE), „Предложение за решение на Съвета относно специфичната програма, която трябва да бъде изпълнена посредством непреки дейности в изпълнение на Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“ COM(2011) 73 окончателен — 2011/0043 (NLE) и „Предложение за решение на Съвета относно специфичната програма, която трябва да бъде изпълнена посредством преки дейности от Съвместния изследователски център в изпълнение на Рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия за ядрени изследвания и обучение (2012—2013 г.)“ COM(2011) 74 окончателен — 2011/0044 (NLE)	127
2011/C 318/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти“ COM(2011) 142 окончателен — 2011/0062 (COD)	133
2011/C 318/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 521/2008 за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород““ COM(2011) 224 окончателен — 2011/0091 (NLE)	139
2011/C 318/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“ COM(2010) 682 окончателен	142
2011/C 318/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции“ COM(2010) 343	150
2011/C 318/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „План за енергийна ефективност, 2011 г.““ COM(2011) 109 окончателен	155
2011/C 318/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно износа и вноса на опасни химикали (преработка)“ COM(2011) 245 окончателен — 2011/0105 (COD)	163

ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2011 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L + C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 100 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, на хартиен носител + годишно сборно издание на DVD	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	770 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	400 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), DVD, едно издание на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	300 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език(езици) в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в едно общо многоезиково DVD.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Продажби и абонаменти

Абонаментът за различните платени периодични издания, като например *Официален вестник на Европейския съюз*, може да бъде направен чрез всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготвителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG