



Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

498-а пленарна сесия на ЕИСК, 29 и 30 април 2014 г.

2014/C 311/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Междупоколенчески и межкултурни мерки за насърчаване на социалната интеграция на млади граждани на ЕС, които започват работа в друга държава членка“ (становище по собствена инициатива)	1
2014/C 311/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пригодност за заетост на младите хора — постигане на съответствие между обучението и нуждите на индустрията в период на бюджетни ограничения“	7
2014/C 311/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Да върнем промишлените дейности в ЕС като част от процеса на реиндустриализация“	15
2014/C 311/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Индустриалните промени в европейския фармацевтичен сектор“	25
2014/C 311/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Борба с принудителния труд в Европа и в света: ролята на ЕС в това отношение — Принос на ЕИСК към конференцията на МОТ през 2014 г.“ (становище по собствена инициатива)	31
2014/C 311/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Защита на потребителите и подходящи мерки за справяне със свръхзадлъжняването с цел предотвратяване на социалното изключване“ (проучвателно становище)	38

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

498-а пленарна сесия на ЕИСК, 29 и 30 април 2014 г.

2014/C 311/07	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 възвръщане на европейската промишленост“ COM(2014) 14 final	47
---------------	---	----

2014/C 311/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 по отношение на намаляване на емисиите от замърсителите, отделяни от пънните моторни превозни средства“ COM(2014) 28 <i>final</i> — 2014/0012 (COD)	55
2014/C 311/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Предприемане на действия за преодоляване на последиците от лишаването от изборителни права на граждани на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение“ COM(2014) 33 <i>final</i> . .	59
2014/C 311/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент относно действията за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти, на вътрешния пазар и в трети държави“ COM(2013) 812 <i>final</i> — 2013/0398 (COD).	63
2014/C 311/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕО) № 850/98, (ЕО) № 2187/2005, (ЕО) № 1967/2006, (ЕО) № 1098/2007, № 254/2002, (ЕО) № 2347/2002 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1434/98 по отношение на задължението за разтоварване на сушата“ COM(2013) 889 <i>final</i> — 2013/0436 (COD)	68
2014/C 311/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за клонирането на животни от рода на едрия рогат добитък, свинете, овцете, козите и еднокопитните, отглеждани и размножавани за селскостопански цели“ COM(2013) 892 <i>final</i> — 2013/0433 (COD) „Предложение за Директива на Съвета за пускането на пазара на храни от клонирани животни“ COM(2013) 893 <i>final</i> — 2013/0434 (APP) „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно новите храни“ COM(2013) 894 <i>final</i> — 2013/0435 (COD)	73
2014/C 311/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — Изграждане на основната транспортна мрежа: коридори на основната мрежа и механизъм за свързване на Европа“ COM(2013) 940 <i>final</i>	82

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

498-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 29 И 30 АПРИЛ 2014 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Междупоколенчески и межкултурни мерки за насърчаване на социалната интеграция на млади граждани на ЕС, които започват работа в друга държава членка“ (становище по собствена инициатива)

(2014/C 311/01)

Докладчик: г-жа **Renate Heinisch**

На 19 септември 2013 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

„Междупоколенчески и межкултурни действия за насърчаване на социалната интеграция на млади граждани на ЕС, които започват работа в друга държава членка“

(становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 април 2014 г.

На 498-тата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 30 април 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 187 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) признава, че нарастващата трудова мобилност на млади граждани на ЕС представлява важна форма на упражняване на една от основните свободи в Европейския съюз и че тя все по-често е резултат от необходимост. Тя допринася за смекчаването на критични ситуации на пазарите на труда както в страните на произход, така и в приемащите държави. Младите трудови мигранти допринасят за икономическото и социалното развитие на приемащата държава и освен това внасят нематериално богатство — многообразието, което създава нови възможности за предприятията и за обществото.

1.2 Докато младите трудови мигранти се възползват по този начин от предлагашите им се професионални възможности, те обикновено са изправени пред значителни трудности по отношение на извънпрофесионалната обществена интеграция в новата жизнена среда, въпреки успешната си интеграция на работното място в приемащата държава. Групата на младите европейски граждани, които работят в държава членка, различна от тяхната страна на произход, е разнородна. Всички имат право да получат подкрепа във фазата на етапа на включването, по-специално младите граждани с по-ограничени езикови познания и финансови средства.

1.3 ЕИСК е на мнение, че на специфичните потребности и трудности на младите граждани на ЕС, които са започнали работа в друга държава членка и пребивават в приемащата страна не само временно, трябва да се отдели по-голямо внимание с оглед на тяхното обществено приобщаване и участие. В противен случай може да се стигне до сериозни проблеми както за засегнатите лица, така и за приемащите държави.

1.4 ЕИСК изрично обръща внимание на институциите на ЕС и на държавите членки, че поведението на ксенофобия и расизъм спрямо малцинствата и имигрантите се разраства, и настоява да се противодейства решително на този тип поведение и групите, които го насърчават.

1.5 Европейската комисия се приканва да подкрепя чрез засилен обмен на опит и диалог държавите членки в техните усилия за по-ефективни политики за интеграция на тази група млади мигранти от ЕС, които вече са намерили работа в друга държава — членка на ЕС. За тази цел според ЕИСК би следвало да се разширят програмите, финансирани по линия на „Твоята първа работа с EURES“ (Your first EURES job — YFEJ).

1.6 Интеграцията е процес от социално естество, който се извършва на равнището на взаимоотношенията между индивиди и между групи и има двупосочен характер, т.е. включва както имигрантите, така и приемащото общество.

1.7 Европейската комисия би трябвало най-напред да подпомогне обмена на добри практики и да изготви документация за успешните концепции и практики за насърчаване на младите трудови мигранти в техните усилия за обществено интегриране. В този процес би могло да се признае и изтъкне най-вече значението на межкултурните и междупоколенческите стратегии и проекти в рамките на една „култура на гостоприемство“ на страните като многообещаващи мерки за подкрепа.

1.8 За да противодейства на дискриминацията на граждани на ЕС, упражняващи правото си на свободно движение, ЕС прие нови мерки, които трябва да бъдат ефективно прилагани на национално равнище, тъй като общество, което допуска дискриминацията на имигранти, не е приобщаващо.

1.9 Подборът на изпитани концепции и проекти би следвало да бъде предоставен от Комисията на държавите членки с препоръка за творческо подражание. Държавите членки трябва да бъдат приканени да информират Европейската комисия за вече успешно приложените от тях мерки, за да може документацията да се разшири и по този начин да се задълбочи обменът на опит.

1.10 ЕИСК препоръчва на Комисията, като следваща стъпка, да проучи дали могат да бъдат обмислени други подходящи възможности за действие и как те биха могли да бъдат осъществени. Тя би трябвало по-специално да разработи концепция, как изпитани и иновативни стратегии и практики могат да намерят място в съществуващите програми, платформи, фондове и инициативи на Съюза и да бъдат подкрепени от тях.

1.11 ЕИСК предлага на Комисията да подкрепи дейностите на социалните партньори и на гражданското общество, които играят важна роля за интеграцията чрез приемането и включването на мигрантите.

1.12 ЕИСК счита, че Европейската комисия следва да държи на това, чрез своите организации на гражданското общество младите хора да бъдат подпомагано привличани за участие във важни процеси на планиране и вземане на решения по тази тема, за да може целевата група достатъчно ясно да изрази своите потребности и трудности, така че към тях да се подходи целенасочено, а следователно и с оглед на успешен резултат.

1.13 Висока отговорност без съмнение имат социалните партньори и онези предприятия, които наемат на работа млади чужденци. ЕИСК смята, че те трябва да бъдат ангажирани в по-голяма степен в изготвянето на програми за интеграция, които да отчитат по-добре на нуждите на младите работници.

2. Въведение

2.1 Младите граждани на ЕС стават все по-мобилни и много от тях напускат родните си страни — често поради плачевна ситуация на пазара на труда (но не непременно само по тази причина), за да си намерят работно място в друга държава — членка на ЕС. По този начин те се възползват от своето основно право на свободно движение в рамките на Съюза, постигат целта за по-голяма трудова мобилност в ЕС и използват произтичащите от това възможности. В правно отношение те са равнопоставени на гражданите на приемащата държава, но са изправени пред особени предизвикателства и имат специфични потребности.

2.2 Групата на младите европейски граждани, които работят в държава членка, различна от тяхната страна на произход, е разнородна. Рискваната все пак крачка да градят своето бъдеще извън родната си страна, предприемат предимно добре образовани млади хора, но има и такива с ниско ниво на образование и с финансови затруднения. Най-вече последните се сблъскват с големи трудности при интеграцията, тъй като те често нямат достатъчно езикови познания и адекватни финансови средства, нужни за постигането на сигурно социално положение в приемащата страна.

2.3 Ето защо е необходимо младите хора да се интегрират добре в социално отношение, за да могат да се приобщят и активно да участват в обществената реалност на приемащата държава, която при пристигането си въобще или почти не познават, тоест да могат и в новата среда да упражняват важни аспекти на гражданството.

2.4 С акцията „Твоята първа работа с EURES“, предвидена в рамките на водещите инициативи „Младежта в движение“ и „Възможности за младежта“, Европейската комисия насърчава професионалната мобилност на младите хора, за да се постигне определената в стратегията „Европа 2020“ цел за дял на заетостта от 75 % и да се подобри функционирането на европейските пазари на труда.

2.5 Становището по собствена инициатива се спира на трудностите при социо-културната интеграция в новата жизнена среда чрез възможно най-широко приобщаване и участие в приемащото общество — трудности, които досега обикновено са смятани за маловажни. Същевременно обаче ЕИСК съзнава и необходимостта, в следващо становище да се прочут социалната цена и другите въздействия, които страните и регионите на произход са принудени да понесат вследствие на трудовата мобилност и миграцията — най-вече на млади хора.

2.6 Чрез становището се цели както в приемащите държави и държавите на произход, така и на равнището на Съюза да се насърчи по-доброто осъзнаване на този важен аспект на интегрирането на младите трудови мигранти от ЕС. Наложителната необходимост от адекватни действия се подчертава с цел въз основа на сравняването на отделни подходи и на по-скоро специфичен опит в държавите членки да се развият доказали се и ориентирани към успех подходи, както и да се постигне подпомагането им от страна на Съюза.

2.7 Вярно е, че приемащите държави и предприятия отчасти вече предлагат доста ефективни подпомагащи мерки, които обаче са съсредоточени преди всичко върху аспекти, свързани с работното място. Само в редки случаи те се придружават от концепции за цялостна „култура на гостоприемство“. В рамките на „Твоята първа работа с EURES“ се насърчават програми за интеграция на млади работници, организирани от работодателите (езикови курсове и обучение за интегриране с административна помощ, подкрепа за преместването в друга страна). Все още в много голяма степен липсват подходящи стратегии, структури, методи и опит, за да се помага на тези млади хора при интегрирането им в обществото и културата на приемащата страна с ефективна подкрепа, насърчаване, но също и с изисквания.

2.8 Тези подходи и мерки следва целенасочено да се поставят на междупоколенчески и междукултурни основи. Те могат да дадат много съществен принос за интеграцията и за упражняването на гражданството на ЕС в приемащата държава. Натрупаните чрез опит знания на по-старото поколение трябва да се използват възможно най-широко. Преди всичко вече успешно интегрираните мигранти от различни страни на произход могат чрез разнообразието на своите културни корени да допринесат с новаторски елементи на взаимна подкрепа и диференцирани форми на солидарност.

2.9 Неуспешната им обществена интеграция, както и недостатъчното признаване на тяхната идентичност и на техните потребности биха могли да доведат до много остри проблеми за младежите, но също и за приемащото общество. Разочарованите надежди и повторното поставяне под съмнение на перспективите често водят до загуба на първоначално положителната нагласа към приемащата държава и могат дори да прераснат в агресивни, радикални позиции и форми на поведение.

2.10 Затова до тези млади хора трябва да достигне посланието „За нас вие сте ценни, добре дошли сте и ние ще ви помагаме“, а не да се създава у тях впечатлението, че представляват проблем и пречат. Не на последно място трябва да се предотврати развитие, при което компетентните и мотивирани млади хора — фрустрирани — се изнасят в трети страни и по този начин Европейският съюз се лишава от тях.

3. Предиизвикателства и трудности пред младите хора в чужда страна

3.1 Независимо че вече има качествени системи на Европейския съюз за предоставяне на съвети и подкрепа на младите хора при търсенето на работа в рамките на ЕС — например „Младежта в движение“, EURES, европейския портал за трудова мобилност и др., и че приемащите държави са разработили многобройни мерки в тази област, програмите са фокусирани предимно, ако не и единствено, върху аспекти, свързани с пазара на труда, или пък се отнасят до работното място. Останалите многообразни житейски сфери, трудности и специфични потребности на младите хора остават най-често извън ползването или пък за тях не се предлагат или се предлагат само недостатъчни възможности за подкрепа.

3.2 Съществена трудност за новодошлите в приемащата страна е обстоятелството че те отначало не са запознати с публичните структури и процеси и не разбират или недостатъчно добре разбират социалните практики и обществената култура. Наред с обикновено все още недостатъчните им езикови познания това много силно затруднява достъпа им до права и до публични услуги и крие опасност от необлагодетелствана икономическа и социална ситуация, особено извън професионалния живот.

3.3 Трудности в ежедневието може да има например при жилищното настаняване, достъпа до общи и специфични услуги, например в здравната и социалната област, както и по отношение на широк спектър други жизнени потребности, включително прекарването на свободното време и упражняването на правото на вероизповедание. Подобни трудности засягат всички работници, които пребивават в държава, различна от държавата им на произход.

3.4 При недостатъчни или затруднени възможности за обществено участие съществува опасност от изолация. Това започва още от съвсем ежедневни ситуации и стига до отхвърляне, дискриминация и социална дистанцираност и може да има значителни психически последици, стигащи дори до изпадане в социална и емоционална самота. За тези млади хора това е особено тежко, тъй като те не могат да потърсят подкрепа от досегашните си мрежи от връзки като родното семейство, обичайния приятелски кръг или първоначалната група връстници.

3.5 Затова един от важните пътища към успешна социална интеграция в приемащото общество се състои в ефективното приобщаване към обществения живот чрез участие в социални, политически, културни, спортни дейности, а също и чрез упражняване на вероизповедание — например в клубове, дружества, асоциации, партии и синдикати. Често обаче съществуват различни пречки пред безпроблемното участие на чуждестранни младежи, а освен това в много случаи няма кой да ги посвети, окуражи и въведе в такива дейности. Това лесно може да доведе до нематериалното обедняване на младите мигранти със също толкова опустошителни последици.

3.6 Във връзка с това ЕИСК смята, че е абсолютно необходимо да се укрепи мрежата EURES. Засега тя все още показва недостатъци не само при установяване на предлагането и търсенето, но и по отношение на профила на подкрепата за включване и интеграция. Последният аспект придобива все по-голямо значение след неотдавнашното разширяване на мрежата EURES, която вече включва и стажовете и чиракуването, тъй като може да се очаква, че в процесите на европейската мобилност ще се включват все по-млади хора.

3.7 Сътрудничеството между приемащата държава и държавата на произход може да даде съществен принос за разработването на програмите за интегриране, които — с помощта на цялостен поход и на създаването на межкултурни мрежи, които по-лесно достигат до младите трудови имигранти — дават възможност за „съзнателна миграция“.

4. Важни области за закрляща, насърчаваща подкрепа на млади трудови мигранти

4.1 Извън свързаната с работното място среда за младите трудови мигранти е много полезно да получат подкрепа в нуждата си от включване в мрежи от връзки. Това може да стане посредством структурирана комуникация или организиране на местни или регионални прояви, чрез които се инициират или стимулират обменът на опит, взаимното осведомяване за права и задължения, трудности и слабости, възможности за намиране на решения и др. Социалните медии имат важна функция в изграждането на мрежи от връзки.

4.2 Тъй като младите трудови мигранти в много голямата си част са силно мотивирани и готови да работят, би трябвало да им се представи широка палитра от лесни за осъществяване възможности и начини, за да могат да формулират, разработват и изпълняват и собствени предприемачески проекти. В този процес те биха могли да бъдат подпомагани от опитни по-възрастни лица, по-специално по въпроси на пазарните възможности, техническите и административните условия, финансирането, подбора на персонал и др. в социално-икономическия контекст на приемащата държава.

4.3 Тематиката, свързана с извънпрофесионалното участие и интегриране на млади чуждестранни работници, е много разнообразна и важна, но силно пренебрегвана област, що се отнася до мерките за подкрепа и подпомагане. Не е достатъчно младите хора чрез курсове да придобият основни езикови умения на езика на приемащата страна и да овладеят професионалния език на работното място.

4.4 За да могат те да се справят в новата среда, да удовлетворяват личните си потребности и активно да се включват в живота на обществото, е нужно много повече от това. Необходими са по-специално солидна информация, подходящо насочване, практическа връзка на езиковите умения с широка гама от конкретни житейски ситуации, както и устойчива и надеждна лична подкрепа при неудачи и разочарования.

4.5 Съветите и подкрепата са решаващи например при търсенето на жилище, при конфликти в съседското обкръжение, при общата организация на ежедневието, при финансови и данъчни въпроси, при желание за продължаване на образованието, при възможности за социални, културни, вероизповедни или спортни дейности, при други занимания през свободното време, както и при упражняването на граждански права и при политическа ангажираност. Във всички такива случаи изключително ценна помощ могат да окажат както други чуждестранни младежи, сънародници с по-дълъг опит в приемащата държава, така и по-възрастни хора в приемащата държава, които са готови да предложат подкрепа на лична основа.

4.6 При разработването на мерки за подкрепа и съвети е необходимо да се прави разграничение между решаването на много различни предизвикателства и потребности. На първо време става въпрос най-вече за начални трудности от по-скоро правен, материален или технически характер, които могат да бъдат решени относително лесно с подходяща помощ. Много по-сложно е обаче да се преодолеят препятствията в процеса на социална интеграция, което може да изисква дългосрочно и надеждно съдействие.

4.7 В сложни ситуации на вземане на решения или на конфликти може да бъде много важно младите имигранти да се свържат с лица за контакт — било то „настойници“ или „ментори“, а също и с консултанти по програмата EURES, към които могат да се обърнат за съвет и да изградят отношение на доверие. От решаващо значение е тези лица да притежават, от една страна, межкултурен опит, а оттам и необходимото разбиране, и, от друга страна, да могат да комуникират ефективно и да са в състояние да оказват помощ за самопомощ.

5. Институции и заинтересовани страни, които да предлагат мерки за подпомагане

5.1 Висока отговорност без съмнение имат социалните партньори, както и самите предприятия, които наемат на работа млади хора от други държави — членки на ЕС. Те могат освен това да предложат съвети и конкретна подкрепа в извънпрофесионалната област, като мотивират най-вече по-възрастните работници да бъдат на разположение на младите трудови мигранти като помагачи им и съветващи ги „ментори“ или „настойници“ в предприятието, но да ги подкрепят също и особено извън работната среда. Фактът, че в малките и средните предприятия това е невъзможно без финансиране, представлява особено голямо предизвикателство, за което трябва да бъдат намерени решения, като например включването на подобни дейности в програмите, финансирани в рамките на „Твоята първа работа с EURES“.

5.2 Организациите на гражданското общество традиционно се занимават предимно с трудностите на хората извън професионалната среда и създават възможности за по-добра социална интеграция, както и за по-силно сближаване в обществото. Чрез предлагане на разнообразни възможности, най-вече за социални, културни, спортни и други дейности в свободното време, конкретно насочени към специфичните трудности и нужди на младите трудови мигранти, те следва да включат тази важна и решаваща за бъдещето група на още по-централно място в цялостната конструкция на своите дейности.

5.3 Както в контекста на работното място, така и в извънпрофесионалната област много благоприятно въздействие може да окаже установяването на контакти между опитни по-възрастни хора и младите мигранти. Особено ценни са знанията и способността за преценка на по-възрастните хора, които са готови да споделят опита си с младежите. Такъв контакт не само води до адекватни решения на трудностите, но също така е важна форма на диалог, който стимулира социалното сближаване. Това е много полезно за всички заинтересовани страни. Ако партньорите в диалога същевременно притежават и широкоспектърен културен контекст, в резултат се стига до важен опит в едно отворено, многоизмерно общество, което предоставя достъп и възможности за участие на всички.

5.4 Въпреки всички вече съществуващи програми за помощ и финансиране, един от най-решаващите фактори за успех на мерките е на равнището на личните отношения. Личният опит, непосредственото общуване, индивидуалната ангажираност, доверието в способността на другия, съвместните преживявания са катализаторите на многообещаващото приобщаване към един нов професионален свят и най-вече към едно различно общество. Осигуряването на такава индивидуална лична помощ посредством преки межличовешки контакти е важна задача, която може да се изпълнява най-вече чрез структурирано организиране на доброволен ангажимент. Коя институция или кои лица биха могли или би трябвало да изпълнят такава задача, зависи от съответната култура на приемащата държава.

5.5 Важно е нито на национално, нито на европейско равнище да не се правят опити за търсене на единни решения. Става дума за човешки потребности и трудности, които не подлежат на твърдо стандартизиране, а изискват разнообразни, гъвкави и винаги нови отговори в зависимост от произхода на заинтересованите, от местните условия и съответната лична ситуация.

5.6 Много успешна форма на персонална помощ се предоставя например чрез така наречените „Senior Expert Services“⁽¹⁾. При нея вече пенсионирани лица доброволно предоставят на по-младите своите професионални знания и опита си от много различни области на трудовия живот-. Предаването на експертни знания и личният ангажимент на по-възрастните изключително силно стимулират взаимното разбирателство, сътрудничеството и взаимното уважение между поколенията, а това много съществено допринася за социалното сближаване в обществото.

5.7 За да имат стратегиите изгледи за успех, е важно предлаганите възможности и успешните практики да бъдат систематично документирани, оценявани въз основа на доказателства, принципно координирани и да се популяризират чрез целенасочена информация. Тясното сътрудничество между всички заинтересовани страни и отговорни организационни звена, както и постоянното включване на организации на всички заинтересовани и засегнати е абсолютно необходимо, за да се постигне успех. Целта трябва да бъде по-специално правилно да се обхванат специфичните потребности и трудности на младите трудови мигранти, целенасочено да се разработват стратегии и мерки, ресурсите да се използват по подходящ начин и да се осигури контрол на резултатите. Необходимо е младите трудови мигранти да могат да имат активно участие във вземането на всички решения, както и в оценките.

6. Констатации и възможни мерки от страна на Европейската комисия

6.1 В мобилността на младите работници се проявява една от основните свободи на Европейския съюз. Младешите използват предоставящите им се чрез трудовата миграция възможности. По този начин могат значително да бъдат смекчени проблеми на пазара на труда както в държавите на произход, така и в приемащите държави. Специфичната ситуация на младите мигранти от ЕС, които работят в друга държава — членка на ЕС и представляват много важен елемент на бъдещето на Европа, трябва да бъде по-точно документирана, анализирана и разбрана.

6.2 По-специално следва да се обърне повече внимание на извънпрофесионалната интеграция на младите хора от други държави — членки на ЕС в обществото на приемащата страна, в която са намерили работа, тъй като тази интеграция е свързана със значителни предизвикателства и трудности. Във връзка с това Европейската комисия трябва да работи на равнище всички държави членки за по-широко осведомяване и документиране и за насърчване на обмена на опит и на диалога.

6.3 В съответствие с това Европейската комисия следва да бъде призована, посредством съответни действия да състави документация на добри практики за премахване на специфичните трудности на младите трудови мигранти при общественото приобщаване и участие в приемащата държава. В този процес следва да се отдели голямо внимание на межкултурните и междупоколенчески концепции за действие в подкрепа на тези чуждестранни младежи от ЕС в техните усилия за ефективно обществено приобщаване и участие като важни елементи на една „култура на гостоприемство“.

6.4 Европейската комисия би трябвало да препоръча на държавите членки творчески да „подражават“ на тези практики. Освен това държавите членки трябва да бъдат приканени от своя страна да съобщават на Европейската комисия за изпитани и новаторски концепции, програми и конкретни мерки — на публични и частни институции — за улеснение и в подкрепа на социалната интеграция на млади работници от други държави членки, за да се задълбочи обменът на опит във връзка с различните предложения и възможности в тази област.

6.5 На базата на тази европейска документация Европейската комисия би следвало да анализира къде евентуално съществува нужда от още действия и как тя да бъде задоволена. Комисията трябва да разработи и концепция за това как определящите елементи на изпитаните и новаторски практики могат да бъдат приложени в съществуващите програми, платформи, фондове и инициативи на Съюза и да бъдат подпомагани от тях.

6.6 При обсъждането на концепцията Европейската комисия би трябвало да следи, самите млади хора да имат определящо участие чрез своите организации на гражданското общество, за да се гарантира, че техните нужди и трудности могат да бъдат адекватно обхванати, разбрани и че в крайна сметка ще им се отговори с целенасочени предложения.

Брюксел, 30 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ <http://www.ses-bonn.de/>.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пригодност за заетост на младите хора — постигане на съответствие между обучението и нуждите на индустрията в период на бюджетни ограничения“

(2014/C 311/02)

Докладчик: г-н **Dumitru Fornea**

Съдокладчик: г-н **Tommaso Grimaldi**

На 11 юли 2013 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

„Пригодност за заетост на младите хора — постигане на съответствие между обучението и нуждите на индустрията в период на бюджетни ограничения“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 30 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 156 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Тежката криза, свързана с младежката безработица, изисква правителствата, работодателите, работниците и гражданското общество да положат повече съвместни усилия за насърчаването, създаването и запазването на достойни ⁽¹⁾ и устойчиви работни места. Въпросът се превърна както в политическо, така и в икономическо предизвикателство. ЕИСК вече изтъкна необходимостта от истинска стратегия за растеж на равнището на ЕС и на национално равнище в подкрепа на създаването на по-добри и по-стабилни работни места за младите хора. Според ЕИСК от първостепенно значение е правителствата да положат значителни корективни усилия за предотвратяване на влошаването на кризата.

1.2 Според ЕИСК, съгласно договореното от Съвета в заключенията му от юни 2013 г., държавите членки би трябвало да положат всички усилия, за да гарантират, че Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) и „Гаранция за младежта“ ще бъдат незабавно и изцяло приведени в действие. Заделяните национални и европейски средства за образование и обучение, за младежка заетост и трайна безработица трябва значително да се увеличат.

1.3 ЕИСК отправя настоятелна препоръка конкретните планове за действие, приети от държавите членки с цел решаване на проблема с младежката безработица и пригодността за заетост на младите хора, да бъдат подлагани на редовна оценка с участието на гражданското общество. Според ЕИСК в тези планове и програми следва да се предвидят конкретни мерки, които да позволят на младите висшисти да придобият умения, необходими на работното място, в това число управленски умения и умения за работа в екип, решаване на проблеми и креативност, за да повишат своята поливалентност и перспективите си за заетост на трудовия пазар.

⁽¹⁾ Концепцията за достойните работни места беше формулирана от участниците в МОТ — правителствата, работодателите и работниците, въз основа на разбирането, че работата е източник на лично достойнство, социално сближаване, мир в общността, демокрация и икономически растеж, който разширява възможностите за качествени работни места и развитие на предприятията. МОТ, www.ilo.org.

1.4 ЕИСК препоръчва държавите членки и всички съответни органи да разглеждат пригодността за заетост като непрекъснат процес, който има отношение към целия трудов живот. Държавите членки следва да предвидят и да създадат инструменти и условия, за да помогнат на хората да осъвременяват, повишават и оценяват своята степен на пригодност за заетост. По-голямото признаване и прозрачността на уменията и квалификациите имат важна роля за съответствието между пригодността за заетост на младите хора, които търсят работа, и нуждите на пазара, както и за тяхната мобилност. ЕИСК подкрепя политиките на ЕС за увеличаване на признаването и прозрачността на уменията, компетентностите и квалификациите и свързаните с тях инструменти, като ЕКР, ESCO, EUROPASS и системите за осигуряване на качество и кредитиране.

1.5 ЕИСК заявява убедено, че отговорността за пригодността за заетост не е само индивидуална. Тя е въпрос, към който следва да се подхожда съвместно от всички заинтересовани страни: правителствата, социалните партньори, университетите, училищата, органите на местното самоуправление, отделните работници и др. Комитетът настоятелно препоръчва да се подобри партньорството между предприятията и образователните институции и с оглед на това трябва да се насърчават висококачествени програми за обучение в предприятията, в съответствие с принципите и методите на Европейския алианс за професионална подготовка и предложената Рамка за качество на стажовете.

1.6 Държавите членки би трябвало да предоставят стимули на университетите и звената за НИРД, които предлагат курсове за получаване на образователни степени в съответствие с нуждите на глобализирания пазар. Това би могло да се окаже полезно и за насърчаване на висока степен на професионализъм.

1.7 Загрижен от появилите се неотдавна тенденции за намаляване на бюджета за образование в няколко държави членки, ЕИСК препоръчва държавите — членки на ЕС, да заделят достатъчно средства, за да се гарантира, че работещите в сферата на образованието предоставят качествено образование на всички. Преподавателската професия в Европа не се счита за привлекателна и се наблюдава недостиг на кадри — проблем, който би могъл да се изостри в близко бъдеще⁽²⁾. За да се превърне образователната сфера в привлекателна перспектива за кариера, са необходими достойни условия на труд, заплати и пенсии.

1.8 ЕИСК приветства решението за създаване на програмата Еразъм+, която насърчава и трансграничното професионално обучение и изразява надеждата, че съгласно договореното, тя ще бъде напълно оперативна от януари 2014 г. Постигнатото споразумение между Европейския парламент и Съвета относно признаването на професионалните квалификации е особено радващо.

1.9 ЕИСК приветства „Рамката за действия във връзка с младежката заетост“, приета от социалните партньори през юни 2013 г. В период на икономическа и социална криза Европа трябва да оползотворява напълно потенциала на населението от всички социално-икономически среди, като същевременно гарантира разходна ефективност.

1.10 ЕИСК заявява отново убеждението си, че инициативите на ЕС за търсене на решение на проблема с младежката безработица би трябвало да намерят израз в конкретни мерки за насърчаване на ефективна индустриална политика, насочена към развиване на европейската промишленост и повишаване на нейната конкурентоспособност по социално приемлив и устойчив начин.

1.11 ЕИСК препоръчва държавите членки да обърнат специално внимание на отрицателните последици от системното използване на срочни договори за младите хора, което има важни отражения и върху системите за социално осигуряване (по-малко вноски) и социалното сближаване на държавите членки.

1.12 Според ЕИСК инвестициите за повишаване на пригодността за заетост на младите хора са от решаващо значение за бъдещето на европейските икономики и общества. Одобрените инициативи би трябвало да бъдат лесно достъпни за всички млади хора без дискриминация и без неравнопоставеност между половете и да бъдат придружени от конкретни мерки за приобщаване. Съответните заинтересовани страни (включително социални партньори и младежки организации) на местно, регионално и национално равнище, би трябвало да бъдат привлечени за участие в разработването и прилагането на тези инициативи, както и в оценката на техните резултати.

⁽²⁾ Вж. „Key Data on Teachers & School Leaders in Europe“ (Важни данни за учителите и директорите на учебните заведения в Европа). Доклад на мрежата „Евридика“, 2013 г., Европейска комисия.

1.13 Би трябвало да продължи разработването на конкретни мерки на национално и местно равнище с цел да се предлага учене през целия живот, достъпно за всички, с участието на социалните партньори и гражданското общество и редовна оценка на резултатите.

1.14 В моделите, основаващи се на ученето в процеса на работа, като комбинираната система на обучение с обща и професионална подготовка, значителна част от обучението се извършва във фирмата. Младите хора би трябвало да имат възможността да редуват обучението в училище и обучението на работното място във фирмата. ЕИСК е убеден, че комбинираните образователни системи, както се прилагат в някои държави членки, са успешни. За успеха на схемите за професионално обучение чрез чиракуване е изключително важно и публичните, и бизнес партньорите да споделят отговорността за инвестициите в бъдещето.

1.15 Комитетът препоръчва да се предприемат мерки за осигуряване на качеството и целесъобразността на предложените дейности и да се установи подходяща рамка, която да ясно да определя ясно да определя приложими на практика отговорности, права и задължения за всички заинтересовани страни. Социалният диалог между работодателите и синдикатите следва да продължи да се развива и да се използва като важен инструмент за набиране на бъдещите перспективи на пазара на труда, за насърчаване на създаването на работни места, за споделяне на практики на обучение, съобразени в по-голяма степен с нуждите на пазара на труда, и за насърчаване на младите хора да повишават уменията си и способностите си, за да могат да отговорят по-добре на развиващите се нужди на промишлеността.

1.16 Настоящата икономическа и социална криза налага ограничения върху решенията на държавите — членки на ЕС, относно бюджета, особено на тези, които следват програми за намаляване на бюджетния дефицит — ситуация, която се влошава още повече в резултат на намаляването на собствения бюджет на ЕС. Като има предвид централната роля на образованието в развиването на условията за пригодност за заетост, ЕИСК препоръчва държавите членки да заделят повече средства за качествено образование, които не би трябвало да се разглеждат като разход, а като важна инвестиция за преодоляване на кризата и изграждане на по-добро бъдеще за всички. С оглед на това ЕИСК подкрепя европейската гражданска инициатива „Образованието е инвестиция! Да не го ситаме за част от дефицита!“⁽³⁾. Комитетът предупреждава, че с прилагането на тези намаления към бюджетите за образование и обучение се създава риск от превръщането на жизненоважни инициативи и предложения в просто заявяване на добри намерения. Като има предвид значението на образованието и обучението за търсенето на решение на проблема с младежката безработица, ЕИСК препоръчва настоятелно през 2015 г. ЕК да организира „Европейски ден на образованието и обучението“.

1.17 Според ЕИСК промишлените отрасли и предприятията следва да инвестират в производствени съоръжения и да прилагат собствени политики по отношение на работните заплати и комуникацията с цел повишаване на привлекателността на промишления сектор. Подобряването на диалога между предприятията и сдруженията за професионално обучение би могло да представлява важна стъпка в търсенето на решение на проблема с пригодността за заетост и би могло да намали несъответствието между търсенето и предлагането.

1.18 Всички приети инициативи за повишаване на пригодността за заетост на младите хора би трябвало да бъдат адекватно финансирани посредством ЕСФ и другите структурни фондове. ЕИСК препоръчва при използването на структурните фондове да се постави акцент върху пригодността за заетост на младите хора, като по целесъобразност се включат мерки за препрограмане на неизразходваните средства.

2. Въведение

2.1 Европейският промишлен сектор се състои от широк спектър дружества, включително големи компании, МСП и микропредприятия, които имат различни изисквания по отношение на работната сила. Затова той се нуждае от работници с различни умения и способности. Тези различия би трябвало да бъдат взети предвид при разработването на образователните и обучителните системи. Социалният диалог между работодателите и синдикатите следва да продължи да се развива и да се използва като важен инструмент за набиране на бъдещите перспективи на пазара на труда, за насърчаване на създаването на работни места, за споделяне на практики на обучение, съобразени в по-голяма степен с нуждите на пазара на труда, и за насърчаване на младите хора да повишават уменията си и способностите си, за да могат да отговорят по-добре на развиващите се нужди на промишлеността.

⁽³⁾ Инициатирана от гръцки граждани и популяризирана от ДИКТИО — „Мрежата“.

2.2 ЕС и съответно държавите членки се нуждаят от индустриална политика, която да улеснява растежа и създаването на нови висококачествени работни места ⁽⁴⁾. Според Комисията е необходимо силно партньорство между ЕС, държавите членки и промишлеността, за да се гарантира ефективна рамка за сътрудничество и да се стимулират инвестициите в технологии и човешки ресурси, които могат да осигурят конкурентно предимство на европейския промишлен сектор пред останалите световни конкуренти. За преодоляването на този проблем и във връзка с общия въпрос за пригодността за заетост в промишлеността Европейската комисия даде уверение ⁽⁵⁾, че един от стълбовете на новата индустриална политика ще бъдат инвестициите в хора и умения.

2.3 Започналата през 2008 г. финансова криза засегна тежко много европейски икономики и до момента процесът на възстановяване протича много бавно. Проблем, който би могъл да затрудни още повече възстановяването и чиито последици за бъдещето биха могли да бъдат още по-обезпокояващи, е кризата, свързана с младежката безработица, която изисква правителствата, работодателите, работниците и гражданското общество да работят заедно за насърчаването, създаването и запазването на достойни и производителни работни места.

2.4 Европейските лидери изглежда възприемат тази криза сериозно, но както Комитетът подчерта в предходни становища ⁽⁶⁾, новите инициативи няма да помогнат за разрешаването на проблема, ако не подхождат към неговите корени. Въпросът се превърна както в политическо, така и в икономическо предизвикателство. Би било погрешно да се правят обобщения — ситуацията във всички страни и на местно равнище определено не е една и съща, но за много млади европейци завършването и финансирането на образованието им, намирането не просто на краткосрочна работа или стаж, а на истинско работно място, започването на собствен проект или бизнес, самостоятелният живот или отглеждането на семейство са част от една и съща ежедневна борба. Безработицата не е ново явление в Европа, но нарастващата младежка безработица е едно от най-видимите последици от настоящата икономическа криза, както по отношение на загубата на работни места, така и във връзка с факта, че не се създават нови такива ⁽⁷⁾.

2.5 Много положителни инициативи на ЕС (като инициативата „Гаранция за младежта“) ще предложат професионално обучение и чиракуване. Това обаче не винаги гарантира наемане на работа. Този факт подчертава наличието на едно съществено несъответствие: работните места обикновено се създават вследствие на икономическия растеж. ЕИСК вече е изтъквал необходимостта от истинска стратегия за растеж на равнището на ЕС и на национално равнище в подкрепа на създаването на по-добри и по-стабилни работни места за младите хора. Според ЕИСК от първостепенно значение е правителствата да положат значителни и корективни усилия за предотвратяване на влошаването на кризата. Както посочва Европейската комисия, „младите хора са ключът за бъдещия динамизъм и просперитет на Европа“ ⁽⁸⁾.

2.6 Не съществува общоприето определение на „пригодност за заетост“. Това е динамично понятие и общата тенденция е то да се разширява, за да се включват контекстуални фактори. Въпреки значението му, що се отнася до въпроси, свързани с пазара на труда, то трудно се поддава на измерване и съществуват много подходи за дефинирането му. Върху пригодността за заетост оказват въздействие фактори, свързани както с предлагането, така и с търсенето, които често са извън контрола на отделния индивид. В период на икономическа и социална криза Европа трябва да оползотворява напълно потенциалната креативност, енергия и способности на своето население от всички социално-икономически среди. Наличието на силни и много активни организации на гражданското общество играе важна роля за създаването на подобни възможности.

⁽⁴⁾ Европейската комисия предлага до 2020 г. делът на промишления сектор да възлиза на 16 % от БВП на ЕС.

⁽⁵⁾ Европейска комисия, 1 октомври 2012 г. „По-силна европейска промишленост за растеж и възстановяване на икономиката“.

⁽⁶⁾ ОВ С 68/11, 6.3.2012 г., стр. 11–14; ОВ С 143/94, 22.5.2012, стр. 94–101; ОВ С 299/97, 4.10.2012 г., стр. 97–102; ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр. 8–15; ОВ С 161, 6.6.2013, стр. 67–72.

⁽⁷⁾ „Във времена на икономически спад младите работници не само са последните, които биват наемани на работа, но и първите, които биват съкращавани, тъй като освобождаването от по-възрастните работници излиза по-скъпо. Съществува по-малка вероятност младите работници да са преминали обучение, предложено от предприятието, те са по-ниско квалифицирани и често са наемани на срочни договори“ [...] „Когато биват наети, нерядко им се предлагат некачествени работни места. В развитите страни те често са наемани на временни договори, за могат да бъдат по-лесно уволнявани или са „пренасочвани“ към работни места, които не отговарят на равнището на тяхната квалификация“. (Световен икономически форум — Онаявяване на младежката безработица 2013 г.) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

⁽⁸⁾ СОМ(2013) 447 final, юни 2013 г.

2.7 Пригодността за заетост се обуславя в голяма степен от качеството и целесъобразността на образованието и обучението, осигурявани от националните и местните власти. Въпреки че отбелязва, че местните власти се стремят да постигнат правилния баланс, за да постигнат подобрения в това отношение, ЕИСК счита, че настоящите образователни и учебни системи невинаги отразяват последователно решенията, вземани на европейско равнище. Въпреки призивите на Комисията към местните власти в контекста на отворения метод на координация (ОМК) да споделят институционалните си решения на проблемите, свързани с младежката мобилност и обучение, да повишават качеството на обучението, сертифицирането и актуализирането, да откликват адекватно на нуждите на пазара на труда, да спазват графика за напредъка, свързан с постигането на общите цели (сравнителни показатели и резултати), да анализират и интегрират резултатите от изследванията и проучванията, все още съществуват твърде много институционални пречки и липса на истински ангажмент за изграждането на истинско споделено европейско пространство на общото и професионалното образование.

2.8 Работодателите са запознати с уменията и способностите на днешните работници, но трябва да познават в по-голяма степен уменията и способностите на бъдещите работници в един трудов свят, който търпи бързи промени, по-специално поради развитието на технологиите, което налага безусловно работниците постоянно да придобиват и актуализират своите умения. Компаниите имат различни характеристики и различни нужди, което налага образованието и професионалното обучение да бъдат адаптивни и гъвкави по отношение на уменията, които се преподават. Както ЕИСК подчерта в становище SOC/476, необходимо е по-добро и по-целенасочено сътрудничество между образователните институции на всички равнища и промишлеността.

2.9 Като се има предвид че образованието и професионалното обучение не са единствените елементи, които допринасят за пригодността за заетост на отделния човек, съсредоточаването единствено върху образованието би било прекалено рестриктивен подход. Мерки като качествените схеми за стажуване, ученето чрез участие в работния процес (в училище или в предприятия), чиракуването и целенасочените програми за заетост трябва да се разглеждат като важни лостове в подкрепа на навлизането на младите жени и мъже на пазара на труда, но те не могат да се считат за окончателното решение на проблема с пригодността за заетост. Важно е да се отчита фактът, че пазарите на труда са елемент от обществото и културата, също както и икономическите институции, и че практиките на пазара на труда се обуславят също и от неофициалните норми и традиции.

2.10 Според ЕИСК това, което е обсъдено и одобрено на европейско равнище в областта на образованието и обучението, не може да се сведе просто до обмен на добри практики. Във връзка с това той изразява надежда, че системите за обучение ще могат да отговорят на нуждите на пазара на труда, създавайки нови професионални профили, които да позволяват справяне с непрекъснатите промени в организацията на труда и в съвременното общество. Затова с оглед на сроковете, определени във връзка със Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (ЕТ 2020) и Декларацията от Брюж, ЕИСК призовава за оценка и внимателен анализ на практическото изпълнение на ангажиментите и постигането на целите.

3. Общи бележки

3.1 В редица становища ССМІ изтъкна множество икономически, индустриални и социални въпроси, включително пригодността за заетост и преквалификацията, по-специално по време на настоящата криза⁽⁹⁾. Във връзка с предложената „Гаранция за младежка заетост“, одобрена от Европейската комисия през юни 2013 г., европейските социални партньори⁽¹⁰⁾ представиха „Рамка за съвместни действия във връзка с младежката заетост“, насочена към знанията, прехода от училище към работа, заетостта и развитието на предприемачеството.

3.2 Младите хора са настоящето и бъдещето на Европа и допринасят в голяма степен за динамиката в нашите общества. Но социалното и икономическото включване на младите хора предполага и налага серия от успешни преходи. В контекст, в който преходът към зрялата възраст става по-сложен, качествено образование за всички и приобщаващите пазари на труда са основните носители на тези успешни преходи. Необходим е цялостен подход, за да се даде импулс на динамични, открити и мобилни пазари на труда за младите хора, с мерки и подходящи ресурси, насочени към създаването на повече и по-добри работни места, висококачествени резултати от обучението и по-добро съответствие между предлагането и търсенето на умения, включително и посредством разпространяването на ученето в процеса на работа, в Европа.

⁽⁹⁾ „Индустриалната политика има силно социално измерение, което засяга всички равнища на обществото [...] сектора на образованието и университетите, потребителите и гражданите. Индустриалната политика включва както реструктуриране, така и предвиждане. Тя би трябвало да осигурява образование, обучение и информация с актуално съдържание и да насърчава технологиите, иновациите, творчеството и предприемачеството. Необходимо е също така да се отчетат и демографските промени и да се вземат подходящи мерки във връзка с тях.“ ОВ С 327, 12.11.2013 г, стр. 82.

⁽¹⁰⁾ ETUC (Европейска конфедерация на профсъюзите), BUSINESS EUROPE, UEAPME (Европейска асоциация на занаятчиите, малките и средните предприятия) и CEEP (Европейски център на предприятията с държавно участие), 11 юни 2013 г.

3.3 Организациите на гражданското общество в много държави членки (в частност тези, които са най-силно засегнати от настоящата криза) изтъкнаха по различни начини, че е важно да се съчетават индивидуалният подход към нуждите на пазара на труда и колективният подход (отчитащ контекста, средата, организацията и условията на труд), който взема предвид очакванията и стремежите на младите хора. За да бъдат напълно ефективни, такива мерки би трябвало да бъдат стимулирани от европейско финансиране и мерки в подкрепа на растежа, а не да се ограничават до 6 — 8 милиарда евро по линия на Инициативата за младежка заетост — сума, която би трябвало да бъде значително увеличена.

4. Конкретни бележки

4.1 Принципите и работните методи на Европейския алианс за професионална подготовка и Рамката за качество на стажовете засилват убеждението на ЕИСК, че чиракуването, практиките в предприятия и стажовете са важно средство младите хора да придобиват умения и професионален опит и че те трябва да бъдат включвани в стратегиите за корпоративна социална отговорност. Комитетът препоръчва държавите членки и промишлеността да осигурят качеството и целесъобразността на предложените дейности и да установят подходяща рамка, която ясно да определя приложими на практика отговорности, права и задължения за всички заинтересовани страни.

4.2 Като се има предвид, че получаването на признати университетски дипломи на различни равнища е важно, но вече не е достатъчно, Комитетът смята, че при изпълнението на плановете и програмите във връзка с „Гаранция за младежта“ следва да се предприемат конкретни мерки, които да позволят на младите висшисти да придобият умения, необходими на работното място, включително управленски умения и умения за работа в екип, решаване на проблеми и креативност, за да повишат възможностите си за заетост на трудовия пазар.

4.3 В моделите, основаващи се на ученето в процеса на работа, като комбинираната система на обучение с обща и професионална подготовка, значителна част от обучението се извършва във фирмата. Младите хора би трябвало да имат възможността да редуват обучението в училище и обучението на работното място във фирмата. ЕИСК е убеден, че прилаганите в някои държави членки комбинирани образователни системи са успешни. За успеха на схемите за професионално обучение чрез чиракуване е изключително важно и публичните, и бизнес партньорите да споделят отговорността за инвестициите в бъдещето.

4.4 Насърчаването на ученето има смисъл, при условие че тази задача не зависи само от индивидуалното усилие, което може и трябва да бъде положено. В противен случай най-маргинализираните групи или тези, които вече се намират в най-неблагоприятно положение, ще останат колективно сегрегирани. Би трябвало да продължи разработването на конкретни мерки на национално и местно равнище с цел да се предлага учене през целия живот, достъпно за всички, с участието на социалните партньори и гражданското общество и редовна оценка на резултатите.

4.5 При прегледа на образователните/обучителните системи е важно да се гарантира, че сферата на образованието може да остане привлекателна и конкурентоспособна професия. Вдъхването на нов живот на учителската професия е в съзвучие и с развиващите се нужди на пазара на труда. Необходими са силно мотивирани и добре подготвени преподаватели, за да може да се откликне на разнообразните нужди на обществото, промишлеността и обучаващите се.

4.6 Образованието, обучението и съветите за професионална ориентация следва да подкрепят младите хора в усилията им да получат по-добро образование, квалификация и умения. Материалите за професионална ориентация би трябвало да съдържат ясна информация за перспективите за работа и професионално развитие на пазара на труда⁽¹¹⁾. ЕИСК приветства решението на Европейската комисия за създаване на програмата „Еразъм+“, която също насърчава трансграничното професионално обучение, и изразява надежда, че съгласно договореното тя ще бъде напълно оперативна през 2014 г. Постигнатото неотдавна споразумение между Европейския парламент и Съвета относно признаването на професионалните квалификации е особено радващо.

⁽¹¹⁾ ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 58-64.

4.7 Държавите членки би трябвало да предоставят стимули на университетите и звената за НИРД, които предлагат курсове за получаване на образователни степени в съответствие с нуждите на глобализирания пазар — това би могло да спомогне за насърчаването на висок професионализъм.

4.8 Въвеждането на задължително обучение може да се разглежда като „застраховка за кариерно развитие“. Но чиракуването и стажовете не бива да се превръщат в начин за широко въвеждане на евтин или неплатен труд. Най-добрите практики в промишлеността би трябвало да получат признание, а злоупотребите не би трябвало да се толерират. Всеки период на обучение или стаж трябва да води до диплом или сертификат, удостоверяващ придобитата квалификация.

4.9 Предвид съществуващите различия между младите мъже и жени, навлизащи на пазара на труда, ЕИСК изтъква, че е важно подходът към проблема с младежката безработица да отразява по подходящ начин аспектите, свързани с пола, в това число и предвиждане на конкретни мерки при необходимост. В препоръката на Съвета за създаване на гаранция за младежта се упоменава изрично, че в схемите за гаранции за младежта следва да се отчитат половата принадлежност и многообразието на младите хора, към които са насочени ⁽¹²⁾.

4.10 За повишаването на пригодността за заетост трябва да се положат всички усилия за съобразяване с конкретните условия по места. Колкото повече политически мерки се съобразяват с това, толкова по-голям е шансът да се насърчи пригодността за заетост. Всяко действие в подкрепа на икономическото развитие трябва да бъде обвързано с условията на място, тъй като това е единственият начин за постигане на високо равнище на устойчивост. Създаването на партньорства на местно равнище ще бъде полезно за укрепването на диалога и действията за справяне с младежката безработица. Местните институции, университети, младежки организации, публични органи и институции за професионално обучение, синдикатите и работодателите, действащи в рамките на една и съща териториална единица, би трябвало да намерят начин да работят заедно за набелязване на възможни общи стратегии. Това ще позволи по-добро отчитане и вземане предвид на местните специфики и нужди с цел подобряване на възможностите за заетост за младите хора.

4.11 Държавите членки би трябвало да включат курсове по предприемачество в учебните програми и да насърчат предприемачеството в модели, основаващи се на ученето в процеса на работа, в съответствие с новия план за действие „Предприемачество 2020 г.“, стартиран от Европейската комисия. Предприемачеството следва да се разглежда като широко понятие, което включва не само създаването на нови предприятия. Хората трябва да се научат от ранна възраст и да знаят как да проявяват предприемчивост в собствения си живот. Обучението по предприемачество би трябвало да подготвя хората за живота, като ги учи как да проявяват инициатива, да поемат отговорност и да анализират различни ситуации. Според ЕИСК развиването на умения и способности като креативност, инициативност, упоритост и работа в екип са от голямо значение за всички, не само за бъдещите предприемачи, които искат да започнат собствен бизнес. Тези умения следва да дадат възможност на едно поколение да работи ефективно във всички сектори и да дадат тласък за изграждането на инфраструктурата, необходима за успеха на европейската икономика.

4.12 Комисията признава, че „в Европа е необходима цялостна и трайна културна промяна“ ⁽¹³⁾ за въвеждането на ефективни методики за обучение по предприемачество в класната стая. Освен това ЕИСК препоръчва да се направят промени в обучението на преподавателите и държавите членки би трябвало да бъдат приканени да предвидят достатъчно средства за обучението на преподавателите в тази област. Успешното изпълнение на политиката се обуславя от квалификацията на човешките ресурси, които трябва да бъдат обучени и подкрепени.

⁽¹²⁾ „Комисията отчита факта, че свързаното с пола измерение е сред аспектите, които политическите мерки с цел ефективна борба с младежката безработица трябва да вземат предвид. При младите жени съществува по-голяма вероятност да са без работа и да не бъдат обхванати от системите на образование или обучение [...] Преходният период при младежите по-често завършва успешно (т.е. с безсрочен договор). За разлика от тях при младите жени вероятността да бъдат наети на непълно работно време и на срочен договор е по-голяма, което означава, че те започват работа в двойно уязвима позиция — на срочен договор и непълно работно време. В препоръката на Съвета за създаване на гаранция за младежта се упоменава изрично, че в схемите за гаранции за младежта следва да се отчитат половата принадлежност и многообразието на младите хора, към които са насочени“. László Andor, член на Европейската комисия, отговарящ за заетостта, социалните въпроси и приобщаване, май 2013 г.

⁽¹³⁾ Съобщение на Европейската комисия относно „План за действие „Предприемачество 2020 г.“.

4.13 В предходни становища ЕИСК⁽¹⁴⁾ привлече вниманието върху последиците от намаляването на ролята на постоянните договори върху заетостта на младите жени и мъже и препоръча да се анализират рисковете, свързани с тази тенденция. Временните договори, които понастоящем се превръщат в обичайна практика за младите хора, особено в началото на тяхната кариера, доведоха до по-сегментиран пазар на труда. ЕИСК препоръчва държавите членки да обърнат особено внимание на този аспект, който има и важни последици за системите за социално осигуряване (по-малко вноски) и за сближаването на обществата на държавите членки.

4.14 Настоящата икономическа и социална криза налага ограничения върху решенията на държавите — членки на ЕС, във връзка с бюджета, особено на тези, които следват програми за намаляване на бюджетния дефицит — ситуация, изострена от намаляването на собствения бюджет на ЕС. Комитетът предупреждава, че с прилагането на тези намаления към бюджетите за образование и обучение се създава риск от превръщането на жизненоважни инициативи и предложения в просто заявяване на добри намерения. С оглед на това ЕИСК подкрепя европейската гражданска инициатива „Образованието е инвестиция! Да не го считаме за част от дефицита!“

4.15 Всички инициативи за повишаване на пригодността за заетост на младите хора би трябвало да бъдат бързо приложени в цяла Европа и адекватно финансирани посредством ЕСФ и другите структурни фондове. Според ЕИСК това е инвестиция от решаващо значение в бъдещето на европейските икономики и общества. Инициативите би трябвало да бъдат лесно достъпни за всички млади хора без дискриминация. Съответните заинтересовани страни (включително социалните партньори и младежките организации) на местно, регионално и национално равнище би трябвало да бъдат привлечени за участие в прилагането на тези инициативи и в оценката на техните резултати. ЕИСК препоръчва при използването на структурните фондове да се постави специален акцент върху пригодността за заетост на младите хора, като по целесъобразност се включат мерки за препрограмиране на неизразходваните средства.

Брюксел, 30 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Инициатива „Възможности за младежта“, ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 97-102.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Да върнем промишлените дейности в ЕС като част от процеса на реиндустриализация“

(2014/C 311/03)

Докладчик: г-н **Edgardo Maria Iozia**

Съдокладчик: г-н **José Custódio Leirião**

На 19 септември 2013 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Да върнем промишлените дейности в ЕС като част от процеса на реиндустриализация“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 април 2014 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК е убеден, че за да се спре икономическият упадък на Съюза е необходимо да даде тласък на промишлеността и особено на преработвателната промишленост — силната страна на производствената структура. С настоящото становище по собствена инициатива се цели да се идентифицират някои полезни инструменти за подкрепа на инициативата на Европейската комисия за реиндустриализация на Европейския съюз, в рамките на която възниква въпросът за завръщането на предприятията, които са преместили другаде своите дейности. Европейската комисия също постави началото на анализ по въпроса за завръщането. ЕИСК изразява задоволство, че в контекста на изготвянето на настоящото становище Eurofound беше натоварен със задачата да подготви набор от данни, необходими за разбирането на цялостното явление завръщане на предприятията и възможните решения.

1.2 ЕИСК подкрепя проекта, предложен от заместник-председателя на Комисията Тајани, за разработване на политика за реиндустриализация на Съюза, така че делът на промишлеността в европейския БВП отново да възлиза най-малко на 20 % от 15,1 % на които се равнява в момента, и предлага проектът да се разшири, като се укрепи със следната цел: „Европейски социален пакт за нова устойчива и конкурентоспособна промишленост“. В неотдашното си съобщение ⁽¹⁾ Комисията определи няколко приоритета, сред които:

- по-задълбочено застъпване на конкурентоспособността на промишления отрасъл със специално внимание на производителността в сферата на бизнес услугите, за да се увеличи конкурентоспособността на промишлеността и тази на икономиката на ЕС като цяло;
- оптимално използване на потенциала на вътрешния пазар чрез разработване на необходимата инфраструктура, осигуряване на стабилна и опростена регулаторна рамка, и
- категорично прилагане на инструментите за регионално развитие, заедно с националните и европейските инструменти за подкрепа на иновациите, уменията и предприемачеството.

1.3 В своите препоръки ЕИСК отправя искане към Европейския съюз да изготви европейски план за действие по тези въпроси и желае:

- да се разработят политики за ускоряване на иновациите и производителността, за да се създаде конкурентно предимство;
- да се набележат нови банкови инструменти за улесняване на достъпа до финансиране и да се ускорят необходимите инвестиции;

⁽¹⁾ COM(2014) 14 final.

- да се насърчават действия за гарантиране на участието на европейските производствени отрасли на всички етапи по веригата за създаване на стойност;
- да се гарантира, че реиндустриализацията и връщането на производството са включени в устойчива европейска индустриална политика, която да се съсредоточи върху инвестиции, технологии, предприемачество, иновации, научни изследвания, цени на енергията, инфраструктура, търговия и др.;
- да се осигури съгласувано, стабилно и сигурно регулиране;
- да се гарантира ефективното функциониране на вътрешния пазар;
- да се гарантира, че законодателство в областта на околната среда съответства на конкурентоспособността и инвестиционните цикли на европейската промишленост;
- да се модернизира съответната инфраструктурата;
- да се финансират потребностите на предприятията;
- да се подкрепя европейската енергийна политика;
- да се осигуряват квалифицирани работни места на пазара в Европа;
- да се преодолее липсата на капацитет и умения в преработвателната промишленост;
- да се създаде система за ефективно управление на човешките ресурси, като се насърчава професионалната дейност, професионалните компетенции и иновативността и по-специално като се използва творческият потенциал на органите на гражданското общество като националните и европейските сдружения на научния и инженерния персонал.

Към държавите членки ЕИСК отправя искане:

- да се изградят нови индустриални зони и съоръжения или да се възстановят съществуващите такива, които са намалили дейността си поради преместването на производствената дейност;
- да се актуализират или обновят производствените инструменти и процеси, за да се приведат в съответствие с новите изисквания на политиката за устойчиво развитие;
- да се създаде по-балансирана и стабилна данъчна система, за да се насърчава вътрешното потребление и да се привличат преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ);
- да се създадат специални информационни центрове за процесите на преместване и връщане на производството;

1.4 ЕИСК смята, че една интегрирана индустриална политика с по-ясни цели на европейско, национално, регионално и местно равнище, която е в състояние да привлече инвестиции във всички области на производството (високо- и нискотехнологични) е от основно значение. Тези политики би трябвало да се съсредоточат върху световната верига на стойността, като включат дейности в областта на научните изследвания, иновациите и развойната дейност.

1.5 ЕИСК е убеден, че е изключително важно да се набележат амбициозни и едновременно с това реалистични цели за реиндустриализация на Европа, които да бъдат постигнати до 2020 г. В този контекст политиките за насърчаване на връщането на производствените дейности, които са били преместени, могат да допринесат за постигането на предложените цели.

1.6 Основните причини за връщане на производството от Китай към Запада могат да се обобщят както следва:

- по-високи разходи за изнесените операции от очакваните;
- повишаване на производителността, намаляване на разходите и подобряване на капацитета, което много западни предприятия постигнаха чрез национални програми за непрекъснато подобрене;
- желание за разполагане на производството и проектирането на местно равнище за по-добро сътрудничество на национално равнище;

- нарастващата сложност на продуктите и необходимостта от изменение на опаковките с цел удовлетворяване на потребителските предпочитания;
- намаляването на енергийните разходи в САЩ;
- по-силни правителствени инициативи за растеж в САЩ;
- необходимост от свръхпроизводство за запълване на контейнерите;
- очакване на продуктите поради несигурна доставка, неадекватно качество, митнически практики;
- увеличение на транспортните разходи поради полупразни кораби;
- високо равнище на складовите наличности, за да се вземат под внимание транзитните стоки, циклите, запасите за извънредни обстоятелства, несигурните срокове на доставка и контролът на качеството;
- увеличение на извънредните разходи;
- дефектите са значително повече в сравнение със стоките, произведени от местни източници, допълнителни инспекции на материали и поносимостта, по-недоволни клиенти;
- намаляване на разликата в разходите между приемащата страна и страната на произход (разходи за труд и транспортни разходи);
- оперативни елементи като: намалена оперативна гъвкавост, поръчка за покупка, липса на гъвкавост относно пункта на доставка; неустойки поради закъснели поръчки;
- изискване за минимално количество поръчани стоки поради размерите на контейнерите;
- ограничен отговор на търсенето на клиентите поради физическото разделение между мястото на производство и развойните центрове;
- производство и доставка; въздействие върху жизнения цикъл на продукта;
- повишени разходи за координация на веригата за доставки;
- проблеми по отношение на качеството (лошо качество на продукта);
- наличие на умения (липса на добре обучени техници и квалифицирани работници в приемащата страна);
- високи равнища на безработица в страната на произход;
- рискове, свързани с обменния курс.

1.7 Преработвателните промишлености се нуждаят от устойчиви и гъвкави доставки, за да се конкурират на съвременните пазари. Връщането на производството е един от начините предприятията да посрещнат тези нужди. За ЕИСК основните политики в подкрепа на предприятията от преработвателната промишленост, които избират да върнат производството и/или да разширят дейността си в Европа, се състоят в създаването на подходяща за инвестиращите предприятия среда, на професионални умения, конкурентни енергийни разходи, достъп до финансиране и достъп до пазарите.

1.8 Комисията установи, че между 2008 г. и 2012 г. в ЕС цените на дребно на електроенергията, които промишлеността на Общността се е наложило да плати, са се увеличили средно с 3,5 % годишно, а тези на газа — с 1 %. Вследствие на това по данни на Международната агенция по енергетика ⁽²⁾ цената на електроенергията за промишлени нужди в ЕС е двойно по-висока, отколкото в САЩ и Русия, и с 20 % по-висока, отколкото в Китай. Разликата при газа е още по-голяма: цената на газа за предприятията в ЕС е три до четири пъти по-висока, отколкото за конкурентите им в САЩ, Русия и Индия, и с 12 % по-висока, отколкото за предприятията в Китай, но е по-ниска, отколкото в Япония. Действително платените цени от промишлените потребители обаче могат да варират значително от една държава членка в друга. ⁽³⁾

1.9 ЕИСК разгледа задълбочено темата за енергоемките промишлености в Европа ⁽⁴⁾ и предложи набор от мерки и препоръки, които да им дадат възможност да продължат производството в Европа. С настоящото становище Комитетът отново отправя препоръките към европейските институции да създадат обща енергийна политика и да се справят с проблема за конкурентоспособността на факторите капитал и енергия. Призовава социалните партньори да засилят сътрудничеството си чрез пакт за развитие, който да отчита особеностите и защитата на европейския социален модел и да гарантира постигането на целите на Договора от Лисабон за пазарна социална икономика.

1.10 Съгласуваността между политиките има важни последици. Първата е, че бъдещото развитие се изразява в прехода към икономика с ниски въглеродни емисии и изисква съгласуваност между научните изследвания, законодателството и програмите за подпомагане. Втората последица се отнася за социално устойчивото развитие и следователно за връзката между конкурентоспособността и заетостта, т.е. заетост за всички, квалифицирана и приобщаваща, в състояние да създаде качествено развитие и следователно добавена стойност по отношение на конкурентоспособността.

1.11 ЕИСК смята, че една по-добра връзка между предприятията и банките, които се концентрират върху реалната икономика, може да доведе до плодотворна синергия, и да оползотвори конкурентните предимства, свързани с тяхното присъствие на чуждестранните пазари.

1.12 Европейските предприятия би трябвало да залагат на първо място на иновациите, качеството, надеждността, резултатите и функционалността на своите продукти, трябва да оценяват своя „отпечатък върху околната среда“ и, накрая, при своите производствени процеси да се стремят към корпоративна социална отговорност. Все пак, за да се гарантира конкурентоспособността на предприятията е също толкова необходимо да се държат под контрол разходите, по-специално разходите за заплати и за енергия, и да се приемат необходимите за това мерки.

1.13 Преходът на нашите производствени системи, инфраструктура и икономики към устойчивостта и демографските промени, обучението на новите поколения и адаптирането на работната ръка в Европа към международното разделение на труда изискват значителни инвестиции, за да бъдат изпълнени по съгласуван и координиран на европейско равнище начин.

1.14 Поддържането на широка и разнообразна производствена база в Европа е важно за запазването на умения, които ако бъдат загубени, е трудно да бъдат развити отново. Специфични производствени умения в отделни промишлени отрасли биха могли в един по-широк контекст да се окажат с важен принос за разработването на нови продукти.

1.15 Необходимо е да се засили и поддържа капацитетът на Европа в областта на научните изследвания и иновациите, с цел да се гарантира стабилно и продължително устойчиво развитие. За тази цел са необходими интелигентни ефикасни и ефективни законодателства, които да благоприятстват най-добрите условия, да направляват технологичното лидерство, да създават качествени работни места в научноизследователската дейност и производството, да насърчават сигурността и устойчивостта ⁽⁵⁾.

Предприятията, които възнамеряват да преместят дейността си би трябвало да знаят какво търсят и как може да го осъществят в рамките на ЕС. Те имат нужда от достъп до надеждни данни, информация и съвети, за да предвидят предимствата и недостатъците, включително реалните разходи. Представителствата на ЕС и на държавите членки в основните държави, също както и регионалните и местните органи би трябвало да засилят своята помощ. Всичко това служи, за да се провери дали същата цел може да бъде постигната в рамките на Съюза.

⁽²⁾ Цените не са коригирани спрямо различия в качеството, тъй като енергоподаването в ЕС е по-надеждно и с по-малко прекъсвания, отколкото в посочените държави.

⁽³⁾ COM(2014) 14 final.

⁽⁴⁾ ces1857-2011_ac_bg.doc.

⁽⁵⁾ INT 451/„Научните изследвания и развойната дейност в подкрепа на конкурентоспособността“ — ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 1.

1.16 Основните мотиви, подтикващи към връщане на производството са представени в параграф 1.6.

1.17 ЕИСК изразява задоволството си от факта, че Европейската комисия включва процеса на връщане на производството в дневния ред във връзка с промишлеността като елемент за ускоряване на промишлената дейност, създаването на нови работни места и превръщане на производството в двигател на бъдещето на Европа. Споразумението, сключено наскоро с Eurofound, е малка първа стъпка в правилната посока.

2. Въведение

2.1 „Не можем повече да позволяваме нашата промишленост да напуска Европа. Показателите ни са изключително ясни: европейската промишленост може да развива растежа и да създава работни места. Днес поставихме условията за устойчива реиндустриализация на Европа, за разработване на необходимите инвестиции в нови технологии и за възвръщане на климат на доверието и предприемачеството. Чрез съвместна работа и възстановяване на доверието можем да върнем промишлеността обратно в Европа.“⁽⁶⁾

2.2 През последните години се наблюдава нарастващо преместване на производствените дейности от Европа към трети страни, и нарастваща деиндустриализация, която доведе до загуба на специфичния дял в европейския БВП, като само за няколко години той спадна от 20 на 15 %. В производствения сектор в ЕС от 2008 г. насам бяха загубени 3,5 милиона работни места.

2.3 Преместването на дейността (offshoring), т.е. решението за разполагане на собственото производство в чужди държави представлява, поне от 70-те години насам, една от най-разпространените стратегии за производствените предприятия от основните индустриализирани западни страни. Често този управленски избор беше придружен от възлагане на производство на подизпълнител (т. нар. „outsourcing“), допринасящо за създаването на икономически явления като „Global factory“ (глобална фабрика) „International supply chain“ (международна верига за доставки) и „Global commodity chains“ (световни продуктови вериги), по-късно наречени „Global value chains“ (световни вериги за създаване на стойност)⁽⁷⁾.

2.4 Процесът на „преместване на богатство“ от страни от ОИСР към големите и гъсто населени страни със среден доход до голяма степен беше направляван от Китай и Индия, но и други държави допринасят за него, включително Бразилия и Южна Африка. Сред 20-те основни производители в световен мащаб, включително от САЩ и страните от ЕС (Германия, Италия, Франция, Обединеното кралство, Испания и Нидерландия), беше отбелязан значителен спад в промишлените производствени дейности от 1990 г. насам. В САЩ от 1987 г. насам заетостта в частния сектор на преработвателната промишленост драстично намаля от 21 % на по-малко от 11 %⁽⁸⁾.

2.5 „Антикризисните политики в страните от еврозоната следва да бъдат преразгледани, тъй като съществува риск допълнително да усложнят положението“. „Ако причината за тази криза се крие в увеличаването на несъответствията между икономиките в еврозоната, то ние трябва да коригираме нашата политика на строги икономии. Тази политика сама по себе си не може да реши проблема с липсата на европейска конкурентоспособност, а точно обратното, би могла да утежни ситуацията.“⁽⁹⁾

2.6 Продължаващата икономическа криза и кризата с държавния дълг в някои страни със силна производствена насоченост, доведе до допълнителен спад във вторичните промишлени дейности. Високите енергийни разходи, по-специално за енергоемките сектори (например стоманодобивните предприятия), възпират инвестициите и в някои случаи доведе до преместване на производството.

⁽⁶⁾ Industrial revolution brings industry back to Europe (Индустриалната революция връща промишлеността обратно в Европа), 10 декември 2012 г. — комисар Tajani.

⁽⁷⁾ Доклад на Центъра за европейски изследвания (Centro Europa Ricerche) за интернационализацията брой 3/2013, стр. 57.

⁽⁸⁾ The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses (Механизмът зад загубата на работни места в промишленото производство), William T. Gavin в *Economic Synopses*, 2013 г., брой 20.

⁽⁹⁾ Lectio magistralis (Публична лекция), London School of Economics. 3 декември 2013 г.

2.7 Европейският съюз би трябвало да заложи на използването на главни базови технологии (ГБТ) и на автоматизацията. Други фактори като чистото и авангардно производство, инвестициите в интелигентни мрежи, както и енергийната ефективност и устойчива мобилност, играят важна роля за бъдещето на европейската индустрия, като например възможността за създаване на нови работни места в краткосрочен план.

3. Европейската промишлена политика и реиндустриализацията

3.1 Настоящата промишлена политика на Европейския съюз е насочена към подобряване на действащата законодателна рамка и към засилване на конкурентоспособността на предприятията, така че те да могат да запазят своята роля на двигател на устойчивия растеж и заетостта в Европа. Член 173 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) представлява правното основание за промишлената политика на ЕС.

С „реиндустриализация“ се обозначават редица инициативи и програми за подпомагане на икономическото и производствено развитие в териториални области, засегнати от промишлени, социално-икономически и екологични кризи. Европа се нуждае повече от всякога от това, реалната икономика да подкрепя възстановяването на растежа и заетостта чрез нова фаза на реиндустриализация. Промислеността има важна движеща роля. Изчислено е, че сто работни места в този сектор позволяват създаването на още толкова в други области на икономиката⁽¹⁰⁾. В съобщението си „За възраждане на европейската промисленост“ от 22 януари 2014 г. Европейската комисия призовава държавите членки да признаят основното значение на промислеността за създаването на работни места и за растежа и по-системно да включват въпросите, свързани с конкурентоспособността във всички политически области⁽¹¹⁾.

3.2 През 2012 г. Комисията стартира стратегия за реиндустриализация на Европа, чиято цел е до 2020 г. да увеличи дела на промишления сектор в европейската икономика от 15 % на 20 % от БВП. Тази инициатива се основава на четири стълба: повече инвестиции в иновации, обучение в тясна връзка с нуждите на предприятията, подобряване на достъпа до финансирането и до пазарите⁽¹²⁾.

3.3 ЕИСК смята, че Съюзът трябва да разработи единна стратегия: европейска индустриална политика, която да определя стратегическите области за укрепване на цялата верига на промишлените дейности, независимо дали става въпрос за крайните продукти или за полуфабрикати. ЕИСК изготви становище⁽¹³⁾ във връзка със съобщението на Комисията относно плана за действие за стоманодобивната промисленост⁽¹⁴⁾, в което набеязва конкретни и неотложни мерки за подкрепа на основните елементи на производствените сектори: висококачествени основни продукти, които са носители на истинска добавена стойност за отраслите надолу по веригата, особено машиностроенето, фината механика, автомобилната, строителната промисленост и корабостроенето, ако трябва да посочим най-значимите.

3.4 В много становища по темата за индустриалните промени ЕИСК предлага решения и набеязва начини за извеждане на европейската промисленост отново на мястото, което ѝ се полага. ЕИСК е твърдо убеден, че възраждането на промислеността е ключов фактор за икономическото развитие, растежа и просперитета, т.е. основата на европейския социален модел.

3.5 Преработвателната промисленост си остава двигателят на икономическия растеж: в региони, където промислеността е увеличила относителната си тежест, БВП е нараснал повече. Едно от обясненията за това е, че в производството, чрез иновациите в продуктите и процесите, се постига увеличение на производителността и за другите сектори: компютризацията на услугите нямаше да бъде възможна без продукта компютър. Още повече, че в производството се конкретизира научноизследователската и развойната дейност, която стои в основата на иновациите“⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁰⁾ <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm.

⁽¹²⁾ „По-силна европейска промисленост за растеж и възстановяване на икономиката. Актуализиране на съобщението за индустриалната политика“ — COM(2012) 582 final, 10 октомври 2012 г.

⁽¹³⁾ В процес на приемане. CSMI/117 „План за действие за европейската стоманодобивна индустрия“.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽¹⁵⁾ „Промислеността — двигател на богатството? Положителният отговор на европейските региони“ (Промислени сценарии — Centro Studi Confindustria, юни 2011 г.)

⁽¹⁶⁾ Глава 4, „Производствен императив“ в ЕС: ролята на промишлената политика Доклад за европейската конкурентоспособност за 2013 г., „Towards Knowledge Driven Reindustrialisation“ („Към реиндустриализация въз основа на знанието“).

3.6 Наличните европейски финансови средства бяха увеличени. Средствата за програмата за изследователска и развойна дейност и иновации „Хоризонт 2020“ бяха увеличени от 54 на 80 милиарда евро. Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) са на разположение на държавите членки в размер на най-малко 100 млрд. евро за финансиране на инвестиции в иновации, в съответствие с приоритетите на индустриалната политика. COSME, Европейската програма за конкурентоспособност на предприятията и МСП за 2014–2020 г. разполага със специален бюджет от 2,3 млрд. евро. SPIRE (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency) — Ресурсна и енергийна ефективност в устойчивата преработвателна промишленост е новото публично-частно партньорство (ПЧП), подписано през декември 2013 г. и част от „Хоризонт 2020“ с общ бюджет за Общността в размер на 900 милиона евро за следващите седем години ⁽¹⁷⁾.

3.7 „Нанотехнологията, микро- и наноелектрониката, включително в областта на полупроводниците, авангардните материали, биотехнологията и фотониката, роботизацията и триизмерния печат са сектори, които отбелязват грандиозен растеж в Съюза. Покровителството на тези технологии дава възможност за управление на прехода към основана на знанието икономика с ниски равнища на емисии на въглероден диоксид.“ ⁽¹⁸⁾

3.8 В проекта за доклад на ЕП относно реиндустриализацията за насърчаване на конкурентоспособността и устойчивостта ⁽¹⁹⁾, се подчертава, че „бъдещата индустриална сила на Европа зависи от стратегия за възраждане на промишлеността за устойчива Европа (стратегията RISE), която насърчава технологичните, стопанските и социалните иновации с цел трета индустриална революция, включително с офанзива за модернизация с оглед намаляване на емисиите на CO₂“.

3.9 Общото бъдеще е на „Европа — регион с модерна промишленост“, но това изисква истинска офанзива за модернизация поне в пет плана: укрепване на технологичните иновации и производството с инвестиции в научните изследвания и конкурентоспособността; намаляване на закъсненията, непрозрачността и тежестта на публичната администрация; улесняване на дейността на МСП, активизиране на информационните инфраструктури и адекватни пътища (Connecting Europe Facility, TEN-T, TEN-E и Програмата в областта на цифровите технологии); достъпно движение на капитали, което да бъде лост за насърчаване и привличане на частни ресурси и да има за цел също инвестиции в средносрочен план.

4. Връщане на производството

4.1 Връщането на производството (reshoring) е доброволна бизнес стратегия, която се отнася до частичното или пълното повторно преместване на производство, което преди това е било изнесено (in-sourced или out-sourced) в страната на произход (back-shoring) или в регион на страната на произход ⁽²⁰⁾. „Offshoring“ е преместването от страна на дружество на производството или на част от него от европейска страна към страна извън Европа.

4.2 През последните години много промишлени предприятия решиха да преместят част от производствената си верига извън Европа, в началото приближавайки се до нововъзникващите пазари, а след това в повечето случаи тласкани от пониските разходи за работна ръка и близостта до ресурсите. Тази тенденция ни доведе до днешната ситуация, при която европейският пазар с 500 милиона жители е голям потребител на неевропейски промишлени продукти. Кой фактори могат да повлияят на връщането на тези предприятия? На национално и европейско равнище връщането на част от тези предприятия би донесло ползи, които не са за пощявяване, като например създаването на нови работни места, намаляването на загубата на ноу-хау и укрепването на марката „произведено в“. Предвид многобройните процеси и ключови фактори, които оказват влияние върху избора за преместването и/или връщането на производството, е уместно да се направи подробен анализ на предимствата и недостатъците както на национално равнище, така и на равнището на отделното предприятие.

4.3 Процесът на преместване на производството продължава от Европа към Азия. В периода 2007–2009 г. приблизително 40 % от предприятията с над 50 служители преместиха производството си до известна степен, особено енергоемкото. От друга страна редица страни от Централна и Източна Европа запазиха значителен процент от преработвателното производство.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf.

⁽¹⁸⁾ Глава 5. Производството на ЕС и търговията на основата на главните базови технологии. Доклад за европейската конкурентоспособност за 2013 г., „Towards Knowledge Driven Reindustrialisation“ („Към реиндустриализация въз основа на знанието“).

⁽¹⁹⁾ Докладчик: Reinhard Bütikofer PR\936863BG.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

⁽²⁰⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 Поради продължаващата криза европейските предприятия са много предпазливи и избягват да планират допълнителни инвестиции и да сменят настоящите доставчици.

4.5 Различни фактори в Европейския съюз се отразяват неблагоприятно върху процеса на връщане, като например:

- много силно евро;
- ниска производителност;
- по-високи социални разходи, отколкото в други страни с много по-ниски разходи за труд и без социална защита;
- нарастващи енергийни разходи;
- липса на положителни решения.

една от възможностите би могла да бъде създаването на конкретни инициативи за връщане на производството в най-неблагоприятните територии.

4.6 *Тенденцията за връщане на производството в Съединените щати*

4.6.1 Американските предприятия все повече връщат производство си. Тази промяна отразява загубата на конкурентното предимство на Китай като производствен център с ниски разходи, след години на бърз растеж на заплатите и различни други фактори. Един от елементите, който благоприятства завръщането на производството е намаляването на цените на енергията в Съединените щати.

4.6.2 В Китай актуалната тенденция е направлявана от увеличаване на разходите за труд, цените на енергията, отражението върху иновациите, кражбите на интелектуална собственост и засиленото използване на техниката за анализ на общите разходи, която отчита и изчислява всички разходи и рискове. С използването на ТСО (Total Cost of Ownership — Общи разходи за собствеността) извършващите анализ дружества спомагат за действителното установяване на всички разходи, свързани с операциите на „офшоринг“.

4.6.3 Промислените сектори, в които се отбелязва връщане на производството, са производството на инструменти, на автомобили, първични метали, машини, метални изделия, роботиката, производството на научни и медицински инструменти, здравеопазването, производството на компютри и електронни изделия, химикали, пластмаси, опаковки и др.

4.6.4 Логиката на връщането се прилага от всички производствени предприятия при вземането на решенията им. Тъй като предприятията възприемат по-широкообхватен анализ на общите разходи, те започват да откриват, че увеличението на цената на труда, добавено към „скритите разходи“ при офшоринг често води до премахване на конкурентното предимство.

4.6.5 Съществува движение, в което участват правителството на Съединените американски щати и редица асоциации, за създаването на нова марка „Произведено в Америка — отново“, с цел да се мотивират клиентите да купуват американски продукти и оборудване. „Върнете се сега“ (Reshore now) е друга инициатива на национално равнище за връщане на предприятията на американска територия ⁽²¹⁾.

4.6.6 Предприятията, които са върнали производството си, обикновено постигат намаляване на складовите запаси от 50 %, налице са случаи, при които намаляването на запасите представлява фактор от три до шест. Причините за намаляването на складовите запаси са: по-добрите условия на плащане, по-малките количества запаси за складиране, по-кратките и сигурни срокове на доставка.

4.6.7 В проучване на MIT (Massachusetts Institute of Technology) предприятията бяха запитани и кое действие на правителството би могло да промени съществено ситуацията. Първите пет действия по ред на важност, които правителството на САЩ може да предприеме, за да стимулира връщането в САЩ на американските дружества са:

⁽²¹⁾ <http://www.reshorennow.org>.

1. намаляване на данъците (68,3 %);
2. данъчни кредити (65,9 %);
3. стимули за НИРД (60,0 %);
4. предоставяне на по-добро образование/обучение за необходимите умения (43,8 %);
5. предоставяне на по-добра инфраструктура (38,0 %).

4.6.8 Според Бостънската консултантска група първите три фактора, определящи решението за връщане на производството са: (i) цената на труда, (ii) близостта на клиентите, (iii) качеството на продуктите. Други фактори включват достъпа до квалифицирана работна ръка, транспортните разходи, времето за доставка и улесненията за извършване на стопанска дейност. Показателите също показват, че САЩ се превръщат в нискотарифния производител на развития свят и така стават все по-привлекателни.

4.7 Какъв е резултатът от изследванията или проучванията на процеса на връщане на производството в ЕС? Съществуват ограничен брой проучвания или изследвания на процес на връщане на производството в Европа. Проучване относно преместването на германски предприятия показва, че от една шеста до една четвърт от тези предприятия са върнали производството си в рамките на 4 години; френски предприятия в областта на ИТ се оплакват от непредвидени разходи, качество и проблеми, свързани с логистиката; Проучване на производствени предприятия от Обединеното кралство, които са преместили своето производство през периода 2008–2009 г. показва, че 14 % от тях са върнали вече производството си⁽²²⁾. В съобщението СОМ(2010) 614 относно „Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията — извеждане на преден план на конкурентоспособността и устойчивото развитие“ Европейската комисия споменава идеята, но не използва изрично понятието „връщане на производството“ (reshoring).

5. Резултати от публичните изслушвания в Брюксел и в Бергамо

5.1 По време на публичните изслушвания, организирани от ЕИСК в Брюксел и Бергамо, бяха представени случаи на преместване на производството и обратното му връщане, с възможни бъдещи сценарии в различни производствени сектори като част от процеса на реиндустриализация в Европа.

5.2 Световната икономика се ръководи главно от пазарните сили, които значително влияят на избора на дадено предприятие за преместване и/или връщане на производствената му дейност.

5.3 Проучване в Обединеното кралство показва, че не винаги преместването в държави с ниски разходи за труд е ключът към успеха. Структурата на веригата за създаване на стойност и „веригата на доставки“ представлява неразделна част от този успех. Въпреки че разходите остават главен елемент, те не се изразяват само в разходи за труд, но също и в разходи за логистика и управление. Проучването потвърждава, че трите основни причини, които са накарали предприятията да се върнат са: икономии на разходи под очакванията (50 %), проблеми с качеството (43 %) и близостта до пазара (36 %). Наред с другите причини фигурира способността за спазване на кратки срокове за доставка, видимостта и стабилността на доставчиците и защитата на интелектуалната собственост.

5.4 Достъпът до пазара и клиентите е и ще продължи да бъде един от ключовите фактори за решението. В някои отрасли съществуват географски бариери за обслужването на чуждестранни пазари, включително местните нужди, които, следователно, създават необходимост от стратегията за преместване на производството и задържане на местния пазар.

5.5 Достъпът до инфраструктурите, енергетиката и транспорта е особено важен за предприятията. Днес има държави с модерна и достъпна инфраструктура, които могат да се конкурират с европейските. На бъдещи инвестиции в този сектор трябва да се обърне сериозно внимание.

5.6 Професионалното обучение и образование играят много важна роля и не бива да се подценяват. Развиващите се страни са инвестирани и продължават да инвестират значително в образованието на техните млади хора, като създават конкуренция с нашите младежи. Последните, предвид липсата на възможности за квалифицирана работа в Европа, заминават за чужбина. ЕИСК в момента изготвя становище относно връзката между образование, професионално обучение и предприятията.

⁽²²⁾ Leibl, P., Morefield, R. и Pfeiffer, R. (2011 г.), „Проучване на въздействието на връщането на производството в ЕС“, Протокол от 13-ата международна конференция на Американското дружество за бизнес и поведенчески науки http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_20Proceedings_13th_Intl_Meeting.pdf.

5.7 Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) прие на 7 ноември 2013 г. „Инвестиционен план за добри работни места и устойчиво бъдеще“, с цел да се възстанови растежа на континента, да се създадат до 11 милиона работни места и да мотивират многонационалните предприятия да се преместят в Европа, като укрепват от силното търсене.

5.8 МСП са непряко засегнати от преместването на големите предприятия, тъй като поръчките за производството на компоненти намаляват. Автомобилният сектор, например, премести производството си в страни с нововъзникващи икономики главно поради нарастващото търсене на тези пазари. В автомобилния сектор се предвижда намаление с около 70 000 до 85 000 работни места.

5.9 В сектора на металургичните продукти се предвижда силно търсене, като до 2025 г. цели две трети ще идва от страни с бързо развиващи се икономики. Поради тази причина секторът трябва да създаде мрежа от глобални контакти и да осигури своето присъствие на пазара. Европейските металургични и инженерни предприятия се преместват в/на развиващите се пазари, не само заради фактори, свързани с разходите, но и за да посрещнат търсенето със стратегия „в страната за страната“, да гарантират предлагането на стоки и услуги на производителите и местните потребители.

5.10 Изводите от публичното изслушване в Бергамо могат да бъдат обобщени, както следва ⁽²³⁾:

- явлението „офшоринг“ продължава да съществува;
- връщането на производството и приближаването на производството са две възможности, които, обаче, не са единствените;
- завърналите се работници не винаги са тези, които са били преместени (различен брой, различни професионални профили);
- предприемачите следва да разглеждат общите разходи за наемане на подизпълнител, а не само разходите за труд (инвестиции в работен капитал; поправка на повредените части);
- профсъюзните организации трябва да разглеждат „разходите за труд за единица продукт“, а не „разходите за труд за отработен час“ (иновации за продукта/процеса, организация на труда);
- политиките трябва да вземат предвид всички фактори, които оказват влияние на стопанската дейност.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Индустриалните промени в европейския фармацевтичен сектор“

(2014/C 311/04)

Докладчик: г-н Almeida Freire

Съдокладчик: г-н Gibellieri

На 19 септември 2013 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

„Индустриалните промени в европейския фармацевтичен сектор“.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 195 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Фармацевтичният сектор е един от най-важните и с най-голямо стратегическо значение за бъдещето на Европа. В качеството си на един от основните световни центрове на фармацевтични иновации Европа разполага с богато наследство и с голяма част от предпоставките за непрекъснат успех. Успехът в бъдеще, обаче, зависи от това дали политическата среда ще подкрепи подходящото използване на иновациите в европейските системи на здравеопазване.

1.2 Фармацевтичната промишленост се характеризира не само с най-висока добавена стойност на работник, най-висока интензивност на научноизследователската и развойната дейност и най-голям търговски излишък сред всички високотехнологични сектори, но и единствена предлага по-широк принос за икономическия растеж чрез продуктите си, които спомагат за подобряването на здравето на населението. Секторът е съставен не само от големи предприятия, които осигуряват голям брой работни места, но и от малки и средни предприятия, чиито печалби често се различават в зависимост от размера на предприятието. Партньорствата им с университети и други институции от цял свят образуват интегрирана „система“ от науки за живота.

1.3 С оглед на засилващата се световна конкуренция Комитетът счита, че сега е подходящият момент да се отправи призив за разработване на нова европейска стратегия за науките за живота, която да осигури по-единен подход към отрасъла, като гарантира, че всички групи заинтересовани страни ще продължат да се възползват от този уникален сектор.

1.4 Комитетът препоръчва тази нова стратегия за науките за живота да съдържа три елемента:

- обществени препоръки по отношение на политиката — акцент върху приноса на сектора за посрещането на предизвикателствата, свързани с управлението на хроничните болести, породени от застаряването на населението на Европа, както и необходимостта от намаляване на неравенствата в здравеопазването;
- научни препоръки по отношение на политиката — следва да се положат сериозни усилия за разработване на по-добре координирани, по-стратегически паневропейски научни изследвания; и
- **икономически препоръки по отношение на политиката** — по-изрично признаване на факта, че инвестициите в здравеопазване, включително в лекарства, са от значение за всички сегменти на обществото. Комитетът препоръчва всички държави членки да работят с предприятията за постигане на споразумения, които биха могли да гарантират предоставянето на равен достъп до съвременни лекарства на всички европейски потребители (т.е., пациенти).

1.5 Ролята и независимостта на Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) следва да бъдат засилени.

1.6 Европа следва да се стреми да укрепва и консолидира позицията си на световен лидер при фармацевтичните продукти посредством партньорства, надхвърлящи нейните граници.

1.7 Необходимо е да се положат усилия за намаляване на неравенството в достъпа до лекарства в Европа.

1.8 По отношение на научните препоръки към политиката, Европа следва да продължи да осъществява координираната си стратегия за научни изследвания в медицината и бионауката и да поставя още по-силен акцент върху отличните резултати в основни биомедицински изследвания, образование и обучение, за да постигне водеща роля в науката в подкрепа на стратегията „Европа 2020“ и за насърчаване на конкурентоспособността на световно равнище.

1.9 Комисията следва да включи интелектуалната собственост в предстоящото съобщение относно индустриалната политика за фармацевтичната промишленост.

1.10 Фармацевтичният сектор допринася за стратегията „Европа 2020“, която е насочена към постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, със силен акцент върху създаването на качествени работни места и намаляването на бедността. Това ще се постигне чрез по-ефективни инвестиции в образование, научни изследвания и иновации, в политики от страната на търсенето, създаващи тласък за иновативни продукти и услуги, и в насърчаване на икономика с висококачествена заетост, осигуряваща социално и териториално сближаване.

1.11 Тези инициативи трябва да бъдат подкрепени от ефективен секторен социален диалог и от подход с участието на множество заинтересовани страни.

1.12 Комитетът призовава Комисията да предприеме незабавни действия за разработване на стратегия за фармацевтичния сектор, за да осигури процъфтяваща фармацевтична промишленост в Европа по цялата верига на стойността (научноизследователска и развойна дейност, производство, продажби и разпространение).

2. Исторически преглед и настоящо състояние на фармацевтичната промишленост

2.1 Базираната в Европа фармацевтична промишленост има голям принос за Европейския съюз, не само в икономическо отношение, но и по отношение на висококачествената заетост, инвестициите в научна база и по отношение на общественото здраве. Европа направи огромни стъпки към увеличаването на продължителността на живота и подобряването на здравните резултати през последните 60 години. Използването на новаторски лекарства изигра основна роля за този неотдавнашен напредък. Сега Европа е изправена пред нов набор от предизвикателства.

2.2 Неравенствата в достъпа до здравни грижи се запазват, а въздействието на хроничните и дегенеративните заболявания води до увеличаване на броя на хората, които живеят по-дълго с някакво медицинско увреждане или заболяване. Това оказва отрицателно въздействие върху разходите за здравеопазване и производителността.

2.3 Осигуряването на безопасна и ефективна верига на доставки на фармацевтични продукти за европейските потребители е важен приоритет. На теория европейската регулаторна рамка гарантира, че спрямо пациентите се прилагат едни и същи стандарти за качество, независимо къде е произведено лекарството. Въпреки това по-нататъшното подобряване на сигурността на веригата на доставки — и премахването на риска от фалшиви продукти — чрез прилагането на Директивата за фалшифицираните лекарствени продукти ще бъде важен крайгълен камък, а кодирането и номерирането на всяка лекарствена опаковка в Европа, с което ще се подобри проследяемостта, ще бъде основен елемент.

2.4 Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) беше създадена през 1995 г. и в общи линии съответства на Администрацията по храните и лекарствата на САЩ (FDA), но без характерната за нея централизация. ЕМА беше създадена от ЕС и фармацевтичния сектор, както и чрез непряка субсидия от държавите членки, в опит да се хармонизира (без да се заменя) работата на съществуващите национални регулаторни органи по лекарствата, които продължават да работят в мрежа с ЕМА.

3. Индустралните промени във фармацевтичния сектор

3.1 За разработването на едно лекарство в съответствие с очакваните от регулаторните органи стандарти за качество, ефикасност и безопасност са необходими средно 12 години. За всяко лекарство, което носи достатъчна печалба, за да покрие разходите за разработването му, са били изпробвани около 25 000 химически съединения, от които средно 25 са стигнали до клинични изпитания и 5 са получили лиценз. „Износването“ е неразделна част от процеса на иновации. Предвид високия риск и огромните първоначални инвестиции от страна на частните фармацевтични предприятия, на използваните в лекарствата технологии се предоставя определен период на временен ексклузивитет на пазара, например чрез патенти.

3.2 Фармацевтичните иновации се вдъхновяват от новите научни открития, особено свързаните с разбирането на биологията. Напредъкът по отношение на геномиката, протеомиката, нанотехнологиите и откриването на по-точни биомаркери предлагат голям потенциал за по-нататъшно подобряване на лекарствата, които лекарите могат да използват. Фармацевтичният сектор преминава през структурни промени, дължащи се на: прехода от масово продавани лекарства за първична медицинска помощ към по-специализирани продукти; увеличаване на конкуренцията от страна на генеричните продукти; и непрекъснатите предизвикателства пред производителността на НИРД. Налице са и постоянни предизвикателства пред поддържането на разходите за НИРД на фона на натиска за осигуряване на краткосрочна стойност за акционерите.

3.3 В сектора са пряко заети 700 000 души (70 % от които жени) с различни научни и технологични специалности, а броят на непряко заетите е между три и четири пъти по-голям. Секторът е висококачествен работодател. Служителите в него имат добро образование и секторът генерира по-голяма добавена стойност на работник от който и да било друг високотехнологичен сектор. В сравнение с други сектори, фармацевтичните предприятия са по-устойчиви на краткосрочните цикли на възходи и сривове в макроикономиката. Това е важно предимство за Европа.

3.4 Жизненият цикъл на лекарствата представлява елегантна рамка за осигуряване на непрекъснат поток от нови, полезни технологии при същевременно гарантиране на разумна бюджетна устойчивост. Могат да се различат три фази:

- 1) **НИРД** — когато предприятията от частния сектор поемат рискове, за да пуснат лекарства на пазара;
- 2) **пазар на лекарства, защитени с патент** — правилното използване на новите технологии в системите за здравеопазване е важно за възстановяването на инвестиционните разходи на предприятията и те следва да плащат подходящи цени, които отразяват стойността на лекарството и достъпността на съответната система на здравеопазване;
- 3) **пазар на лекарства, незащитени с патент (генерични и биоподобни)** — когато пазарният ексклузивитет за дадено лекарство изтече, цената му се подбива от конкурентни продукти, което води до икономии за системите на здравеопазване, които могат да се използват за финансиране на разработването на по-нови лекарства.

3.5 През последните години целостта на този жизнен цикъл е подложена на натиск. Фазата на НИРД стана по-дълга, по-скъпа и по-рискована. Изискванията за повече данни, налагани не само от регулаторните органи, но и от платците в здравните системи задължиха фармацевтичните предприятия да отделят повече време за провеждане на повече изпитания в сравнение с по-компаративните терапии, които се използваха досега. Във фазата на защитата с патент платците станаха по-информирани и вискателни и изискват все по-голяма доказателствена тежест не само за безопасността и ефикасността, но и за разходната ефективност.

3.6 Новите науки предлагат потенциал за по-добро ориентиране на новите терапии към пациенти с особени характеристики.

3.7 Размерът на пазара, на който фармацевтичните предприятия са в състояние да си възвърнат разходите за инвестиции, е по-малък в сравнение с предишните поколения, докато разходите за разработване нараснаха и продължават да растат.

3.8 И накрая, правителствата с основание се опитват да постигнат максимална икономическа ефективност на пазарите на лекарства, незащитени с патенти. Ценовата конкуренция, която води до по-ниски разходи за лечение с по-стари лекарства, е важно средство, с което правителствата могат да управляват бюджетите си. При все това е важно да се постигне подходящ баланс.

3.9 Въпреки че е разумно да се очаква по-старите лекарства да се използват рационално, жизненоважно е да се използват по-нови и новаторски лекарства. В Европа съществуват значителни разлики в достъпа на пациентите до новаторски терапии. Това означава не само, че много пациенти няма да получат достъп до най-доброто лечение, но и подкопава жизнеността на отрасъла в Европа.

3.10 По оценки на Европейската комисия населението на възраст над 65 години в Европа ще се увеличи със 75 % до 2050 г. Това означава, че съотношението между работещите, които плащат социални осигуровки — за здравеопазване и пенсия — и пенсионерите ще постави нови предизвикателства. За намаляването на бремето върху работниците е важно възможно най-голям дял от населението в трудоспособна възраст да бъде в добро здравословно състояние.

3.11 Доброто здравеопазване може да донесе три важни ползи: осигуряване на заетост за част от хората, които понастоящем изобщо не работят; намаляване на отсъствията от работа; и накрая, то може да допринесе за решаването на въпроса с т.нар. „присъствие“, когато работници, страдащи от някакво заболяване или увреждане (но все още работещи) могат да имат по-голяма производителност при наличие на по-добро здравеопазване.

3.12 Фармацевтиката е водещият високотехнологичен сектор по отношение на търговския излишък (възлизаш на 48,3 милиарда евро за 2011 г.) и притежава най-високо съотношение между инвестиции в НИРД и нетни продажби. На нейните членове се падат 19,1 % от разходите на предприятията за НИРД в световен мащаб. Предприятията в частния сектор харчат около 100 милиарда долара годишно за научноизследователска и развойна дейност, от които около 30 милиарда евро в Европа. Огромната част от тези разходи се пада на клиничните изпитания, които включват не само изпитания, но и проучвания след пускане на пазара, които се изискват дори след като продуктът е влязъл в продажба.

3.13 Понастоящем много европейски пациенти не виждат ползите от новите лекарства. Това не само възпрепятства здравето и производителността в Европа, но и не позволява на Европа да реализира потенциала си за създаване на икономическа стойност. В ново проучване на IMSHealth за целите на конференция по здравеопазване, организирана от литовското председателство на ЕС, са представени нови данни, които показват различията в достъпа до лекарства в ЕС. Потребителите в най-бедните страни губят най-много.

3.14 За да се промени тази ситуация ЕС трябва да създаде политическа среда, в която цените на новите лекарства да могат да се определят в съответствие със способността на дадена страна да ги плаща, както и според търсенето им. Лекарствата се различават от останалите стоки по това, че обществото очаква всички пациенти да получават достъп до лекарствата, от които се нуждаят. Необходим е активен размисъл от страна на отговорните за изготвянето на европейските политики, за да се гарантира, че европейският единен пазар работи в интерес на всички европейски граждани.

На разходите за лекарства се поставят изкуствени „тавани“, което води до по-слаби здравни резултати. В страните, ограничили силно разходите за лекарства в резултат от финансовата криза или прехвърлили финансовата тежест от трета страна платец към потребителите, се наблюдава незабавно влошаване на здравните резултати и повишаване на използването на други, по-скъпи форми на лечение за компенсиране на лошия достъп до лекарства.

4. Към нова европейска стратегия за науките за живота

4.1 Въпреки че Европа разполага с много от необходимите предпоставки за растеж, в действителност тя губи от САЩ позицията си на лидер в биофармацевтичните изследвания.

4.2 Световната фармацевтична промишленост е концентрирана най-вече в ЕС и САЩ и може да спомогне за решаване на проблемите на равенството като даде възможност на двата съюза да защитят миналите и бъдещите си инвестиции в лекарства. За тази цел е важно икономическото и социалното измерение, както и тревогите на потребителите, да бъдат взети предвид по подходящ начин в продължаващите преговори по споразумението за трансатлантическо партньорство в областта на търговията и инвестициите (ТТІР).

4.3 С повишаването на благосъстоянието на страните със средни доходи те трябва да плащат справедлив дял от иновациите на този разрастващ се световен пазар. Това не само че не се случва понастоящем, но и се наблюдава все по-силна тенденция страни като Индия да въвеждат задължително изискване за лицензиране, придружено от други подобни стратегии, като оказване на прекомерен натиск върху цените в Корея. За да се справим с бъдещите предизвикателства и да се възползваме от бъдещите възможности, основаваме заключенията си на три основни гледни точки — социална, научна и икономическа — и даваме препоръка във връзка с всяка от тях.

4.4 По отношение на социалните препоръки към политиката акцентът следва да се поставя върху подобряването на здравните резултати за населението на Европа с оглед на демографските промени и предизвикателствата, свързани с хроничните заболявания. Здравето е предпоставка за икономически просперитет.

В Европа продължават да се наблюдават огромни неравенства, както между държавите, така и в рамките на отделните държави. Ако те не бъдат коригирани спешно, ситуацията ще се влоши със застаряването на населението ни.

4.5 По-доброто използване на лекарствата и иновациите в областта на лекарствата могат да играят ключова роля при подпомагането на Европа за справяне с тези предизвикателства. Ранното диагностициране, най-добрите практики в управлението на клиничните пътеки и подобряването на спазването на предписаното лечение от пациентите са предизвикателства с изключителна важност, с оглед на които предприятията и доставчиците на здравни услуги могат да работят в партньорство, за да подобрят резултатите. Сериозно внимание следва да се отдели на създаването на среда, в която предприятията да могат да определят цените си според възможностите на дадена държава да плаща, без да рискуват отклонения от веригата на доставки.

4.6 Финансирането от структурните фондове на ЕС следва да се използва по-пълноценно в подкрепа на подобряването на качеството на здравната инфраструктура.

4.7 Европейските правителства следва да си поставят за цел създаването на европейска рамка за оценка на програмите за управление на хроничните заболявания, като определят показатели за сравнение и „най-добри в категорията си клинични пътеки“ за всеобхватни грижи, както и подходящото използване на евтини лекарства и новаторски лекарства в клиничната пътека. Изграждайки платформа за големи организационни партньорства за разработване на програми за вторична превенция на хронични заболявания, редица заинтересовани страни като правителства, сдружения на пациенти и лекари, социални партньори и други институции на гражданското общество могат да допринесат за успешното управление на хроничните заболявания. В този смисъл предприетото от Комисията съвместно действие за хроничните заболявания е важна стъпка в правилната посока.

4.8 Организирането, управлението и финансирането на основни биомедицински изследвания в Европа понастоящем се управлява чрез редица независими и разпокъсани програми на равнище държави членки и на европейско равнище. Въпреки наличието на някои прекрасни европейски инициативи, в действителност конкуренцията между държавите членки е твърде силна и не се полагат достатъчно усилия за постигане на съгласувана стратегия за Европа. Това води до различни критерии за оценка на качеството, дублиране на усилията и разхищаване на финансови ресурси; Европа изостава спрямо САЩ в много области на биомедицинските изследвания и в резултат губи конкурентоспособността си.

4.9 Засилването на основните и транслационните изследвания и създаването на центрове за отлични постижения със световно качество в Европа е жизненоважно, за да се гарантира, че Европа ще остане привлекателна за инвеститорите в НИРД и производство. Необходим е обновен акцент върху основните науки и образованието, тъй като Европа постоянно не успява да постигне целта за инвестиране на 3% от БВП в НИРД. Инициативи като „Инициатива за иновативни лекарства“ и „Хоризонт 2020“ могат да спомогнат за създаването на култура на отворени иновации и сътрудничество и да създадат средство за финансиране за насърчаване на целевите инвестиции.

4.10 По отношение на икономическите препоръки към политиката, ЕС следва да насърчи въвеждането на „рамка за растеж и стабилност“ в системата на науките за живота в цяла Европа, за да се подобрят стабилността и предсказуемостта за всички. Целта на една такава рамка, подкрепена от секторен социален диалог, би била да се насърчи внедряването на ценни нови иновации, като същевременно се запази способността на правителствата да управляват бюджетите по предсказуем начин. Една такава рамка би се прилагала на равнище държави членки, за да се вземат предвид различията в демографското развитие, реалното търсене, инфлацията, технологичните постижения и др. Социалното измерение също следва да бъде включено.

4.11 В повечето страни лекарствата понесоха непропорционално тежестта на икономииите в рамките на програмите за бюджетна консолидация, въпреки наличните доказателства, че имат по-голяма ценност в сравнение с останалите разходни области в здравеопазването. Това създава среда на непредсказуемост за предприятията — объркващ сигнал за ангажираността на Европа с иновациите — и потенциален риск за способността на държавите членки да стимулират ефикасността на здравеопазването чрез подходящо използване на лекарства и други технологии.

4.12 Подкрепата за един устойчив подход към финансирането на здравеопазването е ключова тема за участниците в европейската икономика и особено за потребителите. Разработването на по-устойчив подход към разходите за лекарства може да гарантира, че финансирането ще се използва в области, които осигуряват най-голяма възвращаемост. Важно е да се определят възможностите за по-добро управление на лекарствата. Необходимо е да се гарантира минимален праг на финансиране на здравеопазването и лекарствата във всички държави членки.

4.13 Това следва да включва също реалистични очаквания за растежа, основаващи се на застаряващото население, реалните иновации и дългосрочните съображения по отношение на разходната ефективност в здравеопазването. Една такава рамка би смекчила вредните колебания, които се наблюдават във финансирането на здравеопазването през последните три до пет години, и би култивирала навици за дългосрочно планиране у всички участници в системата на здравеопазването.

4.14 Чрез неотдавнашната „инициатива Таяни“ на Европейската комисия беше постигнат важен напредък по отношение на: етиката и прозрачността; достъпа до лекарства, лекарства сираци и лекарства, продавани без рецепта в малките страни; биоподобните лекарства и подкрепяните от Комитета споразумения за плавно навлизане.

4.15 ЕИСК разбира, че Комисията планира да публикува важно ново съобщение относно индустриалната политика за фармацевтичната промишленост. То идва съвсем навреме и Комитетът насърчава Комисията да приеме амбициозна програма, която да осигури процъфтяваща фармацевтична промишленост в Европа по цялата верига на стойността (научноизследователска и развойна дейност, производство, продажби и разпространение).

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Борба с принудителния труд в Европа и в света: ролята на ЕС в това отношение — Принос на ЕИСК към конференцията на МОТ през 2014 г.“ (становище по собствена инициатива)

(2014/C 311/05)

Докладчик: г-жа **Béatrice Ouin**

На своята пленарна сесия на 11 декември 2013 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

„Борба с принудителния труд в Европа и в света: ролята на ЕС в това отношение — принос на ЕИСК към конференцията на МОТ през 2014 г.“

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 30 април 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“, без гласове „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

Трафикът на хора няма място в едно цивилизовано общество. Въпреки това той се увеличава и принудителният труд се е превърнал в неизменен компонент на някои области на пазара на труда и голям пазар за организираната престъпност. В дневния ред на 103-ата сесия на Международната конференция по труда, която ще се проведе през юни 2014 г., е включен дебат за засилване на борбата срещу принудителния труд. На практика след първите конвенции на Международната организация на труда по този въпрос от 1929 г. (№ 29) и от 1957 г. (№ 105) характерът на принудителния труд се промени. В миналото той е налаган най-вече от държавите, а днес е концентриран в частната икономика и се увеличава поради глобализацията, миграциите, неформалната икономика и глобализираните престъпни мрежи. Европейският съюз прие директива срещу трафика на хора, в която се взема под внимание принудителният труд ⁽¹⁾. През юни предстои приемането на нов международен инструмент от държавите и социалните партньори от МОТ. Във връзка с това Европейският икономически и социален комитет отправя своите препоръки, опирайки се на опита на Европа (на нейната територия и извън границите ѝ), като акцентира по-специално върху ролята, която гражданското общество играе и която то може да изпълнява в още по-голяма степен за истинско прилагане на основните права. На Обсерваторията на пазара на труда ще бъде възложено да следи прилагането както на директивата относно трафика на хора, така и на приетите от МОТ текстове за борба с принудителния труд.

1.1 *Препоръки*

1.2 към Европейския съюз:

да приеме обща позиция в МОТ, за да бъдат интегрирани в международното трудово право целите на европейската директива за превенция и борба с трафика на хора и защита на жертвите и на стратегията за премахване на трафика на хора ⁽²⁾ (2012 г.).

1.3 към държавите:

— на следващата Международната конференция по труда да приемат допълнителен протокол към Конвенция № 29, който да съдържа препоръка, отнасяща се до трафика на хора с цел трудова експлоатация и запълваща пропуските в областта на превенцията и защитата на жертвите, тяхното обезщетяване и санкционирането на трафикантите, като в международното право се включи това, което вече съществува в европейското;

— да ратифицират Конвенция № 189 за домашния труд;

⁽¹⁾ 2011/36/EU.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:BG:NOT>.

- да увеличат ресурсите на инспекциите по труда и да засилят европейското сътрудничество между тях;
- да съгласуват политиките в областта на трафика на хора и имиграцията и да гарантират ефективното прилагане на Директива 2011/36 относно предотвратяването на трафика на хора и борбата с това явление, както и защитата на жертвите⁽³⁾;
- да отстраняват причините, като намаляват бедността и уязвимостта на жертвите и информират общественото мнение.

1.4 към предприятията-работодатели и инвеститорите:

- да гарантират, че както в Европа, така и в трети страни във веригата за доставки не се използва принудителен труд и се зачитат правата на човека, като се прилагат ръководните принципи на ОИСР за многонационалните предприятия и Тристранната декларация за принципите относно многонационалните предприятия и социалната политика на МОТ;
- да следят дейността и да участват в бизнес коалицията срещу трафика на хора, чието начало ще бъде поставено скоро от Европейската комисия.

1.5 към синдикатите:

да обучат членовете си как да се отнасят с жертвите и как да им помагат да предприемат действия, най-вече в чувствителните сектори като селското стопанство, строителство, ресторантьорство и хотелиерство или домашния труд; да работят с НПО, специализирани в подпомагането на мигрантите без документи, които следва да се разглеждат като жертви, а не като престъпници.

1.6 към сдруженията:

сдруженията на потребителите трябва да се интересуват от произхода на продуктите и да изискват прозрачност на цялата верига за производство;

сдруженията, които помагат на нелегалните мигранти, организират домашните работници или се борят за премахване на проституцията, би трябвало да бъдат признати и изслушвани партньори в борбата срещу принудителния труд.

2. Общи бележки

2.1 Какво представлява принудителният труд?

Съгласно член 2 от Конвенция № 29 на МОТ, ратифицирана от 177 страни, принудителен или задължителен труд е „всяка работа или служба, изисквана от лице под заплахата на каквото и да е наказание и за която това лице не се е съгласило доброволно да я извършва“. Това определение обхваща затворниците в трудови лагери, заробването за дългове и трафика на хора с цел принудителен труд (работници, на които не им изплащат заплатите, чиито документи за самоличност се конфискуват и др.). Трудно е да се прави разграничаване между трудова експлоатация и принудителен труд. Според Международното бюро по труда (МБТ) към принудителния труд по принцип се приравнява и продължителният изнурителен труд, извършван в много тежки условия, за които се заплаща малко или не се заплаща нищо и който се изпълнява без съгласието на заинтересованото лице и под заплахата от санкция. Тази санкция може да се изразява във физическо насилие — удари, мъчения, сексуално насилие — или психологическо такова — свръхзадължняване, конфискуване на документите за самоличност, заплахи за издаване пред имиграционните служби или репресии над семейството и др.⁽⁴⁾ Вчерашните робски вериги днес са заменени от страха и икономическата принуда.

Трудовата експлоатация е посочена като една от формите на експлоатация по смисъла на Директива 2011/36 за трафика на хора.

⁽³⁾ ОВ L 101/1, 15.4.2011 г.

⁽⁴⁾ МОТ и Европейската комисия поискаха от група експерти да определят оперативни показатели за откриване на трафика на хора. В този документ една страница е посветена конкретно на трудовата експлоатация http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

2.2 Къде се използва принудителният труд?

Сред най-засегнатите сектори са домашният труд, селското стопанство, строителството, промишленото производство (текстил, играчки). Въпреки че принудителният труд в частния сектор е като цяло нелегална дейност, той навлиза в легалната икономика посредством възлагането на работа на подизпълнители и агенциите за набиране на персонал. По този начин принудителният труд прониква във веригата за доставки на частните групи, включително на много големи групи. В този случай най-често става въпрос за принудителен труд извън Европейския съюз, като най-засегнатият регион е Азиатско-Тихоокеанският (56 %). Централна и Южна Европа и Общността на независимите държави са регионите с най-голям дял на принудителния труд в световен мащаб (4,2 на 1 000 жители). Тринадесет от 19-те страни в този регион са на прага на ЕС. Но противно на широко разпространеното мнение, принудителен труд има и в Европейския съюз, и в индустриализираните страни (7 %) ⁽⁵⁾. Случаи на домашни или селскостопански работници, извършващи принудителен труд, са установени във всички държави — членки на Европейския съюз. Възрастни и деца биват принуждавани също да извършват незаконни или недеklarирани икономически дейности, включително просия. Тези цифри трябва да бъдат съотнесени към данните за корупцията в Европейския съюз, тъй като тя затруднява борбата срещу принудителния труд.

2.3 Кой извършва принудителен труд?

Въпреки че не всички лица, извършващи принудителен труд, са незаконни мигранти, е сигурно, че те са най-уязвими и представляват мнозинството от жертвите. Затворени в порочен кръг, тези жертви не смеят да се оплачат от страх да не бъдат върнати в своите страни на произход. Често трафикантите също са нелегални мигранти, които експлоатират своите сънародници. Най-силно изложени на принудителен труд са етническите и расовите малцинства, мигрантите, бедните, а в рамките на тези категории — жените и децата. Жените са мнозинството от жертвите на трафика с цел сексуална експлоатация, но също и с цел домашен труд, където са изолирани. Жертвите често са уязвими лица, които не членуват в синдикати и не са способни да се защитават самостоятелно. Разширяването на неформалната икономика разкрива възможности пред трафикантите. Слабостта на инспекциите по труда и на полицейските служби не позволява да се води борба с нейното развитие.

Икономическата криза, която разтърсва Европа от 2008 г., принуди някои работници да напуснат своите страни, за да търсят работа в по-богати държави. Понастоящем техните страни на произход усещат липсата на тези квалифицирани работници и са принудени да прибегват до мигранти от още по-далечни страни, които също търсят по-добри условия на живот. Тези мигранти са изложени на трудности, каквито не са си представяли — без документи, на несигурни работни места, без социална защита и без възможност да се върнат в страната си. Тази ситуация, която прави уязвими множество семейства, е почвата, на която процъфтяват трафикантите на хора.

2.4 Принудителният труд в цифри

— Според неотдавнашна оценка на МОТ през 2012 г. жертви на принудителен труд в света са близо 21 милиона души, като 58 % от тях са жени и момичета. Една четвърт от жертвите са деца под 18 години. Близо 19 милиона са експлоатирани от отделни лица или частни предприятия, а над 2 милиона — от държави или въстанически групировки. 4,5 милиона от жертвите, експлоатирани от отделни лица или предприятия, са подложени на принудителна сексуална експлоатация. Според същите данни на МОТ средната продължителност на принудителния труд, извършван от жертвите, е 18 месеца.

Противно на клишетата данните на Евростат за трафика на хора в Европа през 2013 г. сочат, че през периода 2008 — 2010 г. мнозинството от жертвите, установени в държавите членки, са от ЕС — 61 %. Повечето преследвани трафиканти също са граждани на ЕС (67 % през 2008 г., 76 % през 2010 г.) ⁽⁶⁾. Въпреки това през периода 2008 — 2010 г. делът на установените или предполагаемите жертви от страните извън ЕС се утрои, нараствайки от 12 % на 37 %, което потвърждава, че миграцията от трети държави продължава да бъде фактор, способстващ за уязвимостта. През 2010 г. за най-много установени или предполагаемите жертви са докладвали Италия (2 381), Испания (1 605), Румъния (1 154) и Нидерландия (993), а за най-малко — Унгария (10), Португалия (8), Малта (4) и Литва (3) ⁽⁷⁾. В държавите — членки на ЕС, от общия брой на работниците, извършващи принудителен труд, който се оценява на 880 000, 270 000 (30 %) са жертви на принудителна сексуална експлоатация, а 610 000 (70 %) на принудителен труд ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf.

⁽⁶⁾ ЕВОСТАТ (2013 г.) Trafficking in Human Beings (Трафик на хора) http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat.

⁽⁷⁾ Следва да се посочи, че данните на Евростат от 2013 г. се базират изключително на числата, съобщени от държавите членки, и в тях не са отчетени неустановените жертви на трафика на хора. Не всички държави членки са представили данни. Освен това методологиите, използвани от различните национални власти, се отличават до голяма степен. Поради това преките сравнения между отделни страни могат да бъдат заблуждаващи.

⁽⁸⁾ МБТ (2012 г.): *Estimation mondiale du BIT sur le travail forcé: Résultats et méthodologie* („Оценка на МБТ за принудителния труд в света: резултати и методология“), Женева, 2012 г. Данните на МБТ се отнасят за оценката на броя на хората, извършващи принудителен труд (а не за броя на докладваните случаи). Тези числа представляват минимална оценка, тъй като са приложени строги критерии за валидиране и екстраполиране на данните. Дадена е разбивка на оценките по региони. Разбивка по страни не се предоставя, тъй като много малко държави са се опитали да направят оценка на национално равнище. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

2.5 Как е организиран трафикът на хора?

Съществува силна връзка между трафика на хора и принудителния труд, която се признава в текстовете (въпреки че не всички жертви на принудителен труд са жертви на трафик на хора). Бедността и/или въоръжените конфликти, неравномерното развитие на близки в географско отношение региони водят до емиграция. Трафикантите използват измама, заплахата, дългове. Жертвите често са наемани, транспортирани или подслонявани със сила, принуда или измама. Наличието на дългове и манипулациите с тях са средство за придобиване и запазване на контрол върху даден човек. Работниците мигранти често вземат големи суми назаем, за да платят на трафиканта за организирането на транспорта, получаването на документи за пътуване и за покриването на разходите, свързани с получаването на работното място. Тези пари се взимат назаем от приятели, роднини, тъй като кандидатът за имиграция изхожда от принципа, че после ще може да помага на своето семейство и да осигури бъдещето си. За повечето работници мигранти мисълта да се върнат, без да могат да изплатят дълговете си, е недопустима, даже след като установят, че обещаното работно място не съществува и че ще бъдат експлоатирани за неопределен срок. Сумите, които трябва да плащат за паспортите си, транспорта, а впоследствие и за жилище, са прекомерни. В много страни нелегалните работници мигранти нямат достъп до правосъдие⁽⁹⁾.

2.6 Последствията от принудителния труд

Освен че накърнява правата на човека, принудителният труд нанася ущърб на предприятията и работниците. Добросъвестните предприятия се сблъскват с нелоялната конкуренция на предприятията, използващи продукти на принудителен труд. Що се отнася до работниците, наличието на принудителен труд способства за намаляването на заплатите и влошаването на условията на труд, както и за заниженото финансиране на социалната солидарност.

2.7 Кой печели от принудителния труд?

Трафикът на хора е много доходоносен: тези, които финансират или налагат принудителния труд, получават огромни незаконни печалби. През 2005 г. годишните приходи от експлоатацията на принудителен труд в световен мащаб се оценяват на 44,3 милиарда USD, от които 31,6 милиарда идват от трафика на хора. 15,5 милиарда USD (49 % от тази сума) са генерирани в индустриализираните икономики⁽¹⁰⁾, включително в Европейския съюз. Търговията с хора облагодетелства престъпните мрежи също както търговията с оръжие и наркотици.

3. Конкретни бележки

3.1 Инструменти за борба срещу принудителния труд

Наред със свободата на договаряне и сдружаване и отсъствието на трудова и професионална дискриминация, минималната възраст за упражняване на труд (забрана на детския труд), правото да не се извършва принудителен труд е едно от основните трудови права, утвърдено от ООН, МОТ, ОИСР и Европейския съюз (Харта на основните права на Европейския съюз, член 5, Европейска конвенция за правата на човека, член 4). Освен конвенции № 29 и № 105 на МОТ има и други конвенции, които дават възможност за действие, като Конвенцията за домашния труд (№ 189), конвенциите за инспекциите по труда (№ 81 и № 129), конвенциите за работниците мигранти (№ 97 и № 143), Конвенцията за частните агенции по заетостта (№ 181).

Това е основно и универсално право и трябва да се прилага дори и в държавите, които не са ратифицирали основните конвенции, въз основа на Декларацията на МОТ за основните принципи и права при труд и механизма за нейното проследяване. Съгласно ръководните принципи на ООН за многонационалните компании и правата на човека, многонационалните компании, независимо от това каква е ролята на държавата в страните, в които те присъстват, носят отговорност за спазването на правата на човека⁽¹¹⁾.

Съгласно европейската Директива 2011/36 принудителният труд е форма на експлоатация. В директивата всички форми на експлоатация се определят като престъпления и се хармонизират санкциите за експлоататорите и за предприятията, които използват принудителен труд. Тя съдържа също и разпоредби относно превенцията, защитата на жертвите и тяхното обезщетяване.

⁽⁹⁾ Така например на един ирландски работодател беше наложена глоба в размер на 90 000 EUR заради неизплатените заплати на работник, извършващ принудителен труд. Работодателят обжалва, като подчерта, че работникът няма право на обезщетение, тъй като пребивава нелегално, и спечели делото (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

⁽¹⁰⁾ Patrick Belsler, „Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits“ („Принудителен труд и трафик на хора: оценка на печалбите“), работен документ, Женева, Международна организация на труда, 2005 г. http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm.

⁽¹¹⁾ ООН (2011 г.) Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (Доклад на специалния представител на генералния секретар по въпросите на правата на човека, транснационалните дружества и други предприятия) John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 www.ohchr.org/Documents/.../GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

Но въпреки утвърждаването на правата и броя на международните текстове принудителният труд не изчезва. За престъпните мрежи границите не са пречка и те се възползват от несъответствията между различните системи.

Конвенциите на МОТ трябва да се допълнят, за да отговорят на настоящите форми на принудителен труд. В тях не се споменават нито трафикът на хора, нито превенцията, нито защитата на жертвите и тяхното обезщетяване.

3.2 Пропуските в инструментите

Има голямо разминаване между силата (основни права) и броя на стандартите, уредени с нормативни актове (ООН), конвенции (МОТ) или доброволни ангажименти (Ръководни принципи на ОИСР за многонационалните предприятия⁽¹²⁾, ISO 26000⁽¹³⁾, тристранната декларация за принципите относно многонационалните предприятия и социалната политика⁽¹⁴⁾ на МОТ, докладване на нефинансовите резултати) и тяхното прилагане. Когато има планове за борба, те често не разполагат с бюджет, не се проследяват и не се оценяват. Липсва съгласуваност между инструментите: политиките в областта на имиграцията, контрола на границите и защитата на правата на човека често си противоречат, а в политиките за сътрудничество, които биха могли да бъдат лостове за борбата срещу трафика и принудителния труд, този аспект не се споменава.

Голямото изобилие от текстове не е гаранция за ефективност. Освен документите на международните институции съществува голямо частно предлагане на различни системи за означаване: кодекси за поведение, сертификати, знаци и др. В Европа има 240 знака, като много от тях са се самоопределили като такива, без да се предвижда проверка. Например някои многонационални компании в своите кодекси за поведение се ангажират да зачитат навсякъде местното право: съмнително твърдение в страни, които дискриминират жените или не защитават синдикалните свободи! Съществуват кодекси за поведение, изготвени с цел успокояване на потребителите и инвеститорите, без да е предвиден някакъв контрол или проверка. Те не се противопоставят реално на принудителния труд, тъй като той дава възможност за намаляване на разходите и увеличаване на печалбите.

3.3 Действия срещу принудителния труд на територията на ЕС и извън него

3.3.1 Запълване на пропуските в настоящите текстове: в МОТ държавите — членки на ЕС трябва да призват в един глас за приемането на допълнителен протокол към Конвенция № 29 на МОТ и на препоръка за укрепване на превенцията, контрола, защитата на жертвите и тяхното обезщетяване.

На територията на Европейския съюз

- Европейският съюз прие директива за борбата срещу трафика на хора (2011/36/ЕС) и стратегия (становище SOC/467 на ЕИСК). В европейската стратегия срещу трафика на хора съществува специална мярка, посветена на трудовата експлоатация като една от слабо изучените форми, и е предвидена поредица от действия, обхващаща трудовите инспектори и компетентните власти, както и Европейската комисия. Въпреки това тези текстове са изготвени неотдавна и все още не са оказали очакваното въздействие. Освен това икономическата криза от своя страна води до намаляване на средствата на полицията и инспекциите по труда и до разширяване на неформалната икономика. Нарастването на бедността и несигурността увеличават риска от развитие на принудителния труд. Превенцията е свързана, разбира се, с повишаване на съзнанието, образованието, информираността, но включва и борбата с неформалната икономика и бедността, с особено внимание към най-уязвимите слоеве от населението, включително към мигрантите, които не говорят езика на приемащата страна.
- Инспекцията по труда трябва да разполага с достатъчно средства за контрол. Необходимо е да се укрепи европейското сътрудничество посредством създаването на агенция, която да се занимава с трансграничните въпроси, и разширяването на правомощията на платформата за сътрудничество между инспекциите по труда, така че да се включи принудителният труд и да се координират другите компетентни органи (данъчна администрация), за да се води борба с недеklarирания труд.
- Инспекторите по труда, социалните работници и синдикалистите би трябвало да разполагат с показатели (има ли работникът паспорт, може ли да пътува свободно, изплаща ли се заплатата му и др.), за да откриват принудителния труд и да се обръщат към полицейските служби.⁽¹⁵⁾

⁽¹²⁾ ОИСР (2011 г.) Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales („Ръководни принципи на ОИСР за многонационалните предприятия“) <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

⁽¹³⁾ ISO 26000 — Отговорност пред обществото <http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/iso26000.htm>.

⁽¹⁴⁾ МОТ (2006 г.) Тристранна декларация за принципите относно многонационалните предприятия и социалната политика, четвърто издание: http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124923/lang-fr/index.htm.

⁽¹⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

- Върху агенциите по наемане на персонал, които набират работници в други държави — членки на ЕС, и в още по-далечни страни (за строителството, селското стопанство, събирането на отпадъци, чистотата и др.), трябва да се упражнява контрол и надзор, за да се избягват измамите. В Европейската стратегия срещу трафика на хора е предвидено Европейската комисия да работи с Европейската агенция за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) за разработването на наръчник на добри практики за публичните власти, отнасящ се до надзора върху агенциите за набиране на персонал, както и върху агенциите за временна заетост, с цел предотвратяване на трафика на хора. Този наръчник следва да включва механизми за лицензиране и въвеждане на отговорност за тези агенции.
- Жертвите трябва да бъдат защитени и дори е необходимо да се гарантират и възстановят техните права (забавяне на заплати, социална защита). Те трябва да се обезщетяват в пълен размер. Те не бива да се преследват за това, че са имигрирали незаконно, за притежаване на фалшиви документи за самоличност нито за престъпленията, които извършват под принуда⁽¹⁶⁾. Трябва да се преследват трафикантите и престъпниците. Конфискуването на имуществото на трафикантите би трябвало да дава възможност за обезщетяване на жертвите.
- Жертвите трябва да имат възможност да се обърнат към съда и за тази цел трябва да им бъде разрешено да останат на територията, докато продължава съдебното дело, дори ако са влезли незаконно на територията на Европейския съюз. Разрешителните за престой не бива да зависят от желанието на жертвите да сътрудничат с полицията и правосъдието, тъй като много от тях са травмирани и често имат много отрицателен опит от контакти с полицията. Те могат да се опасяват, че ако свидетелстват срещу своите експлоататори, ще последват репресии срещу семействата им в техните страни на произход. В Директива 2011/36 са предвидени определен брой задължения на държавите членки във връзка с подпомагането и защитата на жертвите. Прилагането на тези мерки трябва да е възможно най-ефективно, за да се постигне подходяща защита на жертвите, дори на най-уязвимите от тях.

3.3.2 Извън Европейския съюз трябва по-добре да се отчита появата на нови действащи лица, свързани с глобализацията, НПО и многонационалните предприятия. Конвенциите на МОТ не са включени по достатъчно експлицитен начин в правилата на СТО. Наблюдател от МОТ би трябвало да участва в работата на СТО. Прилагането на заключенията и препоръките на механизмите за контрол на МОТ върху законодателствата и практиките на държавите — членки на МОТ, също трябва да бъде засилено. Тези препоръки често остават без последствие поради липса на политическа воля и/или финансови ресурси и на подходящ административен капацитет за тяхното прилагане.

3.3.3 Европейският съюз подготвя директива за корпоративната социална отговорност (КСО)⁽¹⁷⁾, която ще изисква от предприятията с над 500 работници да включват в отчетите за своята дейност нефинансова декларация за въздействието на тяхната дейност, свързана с екологични и социални въпроси, както и по отношение на служителите, като това включва зачитането на правата на човека и усилията за борба с корупцията. Тази директива е в съответствие с правилата на МОТ (становище INT/698 на ЕИСК).

3.3.4 Политиката за развитие и външна помощ би могла да бъде лост, ако помощта е обвързана със зачитането на основните права, както от държавите, така и от другите участници, по-специално многонационалните предприятия, които използват ресурсите на подпомаганите страни. Освен това помощта за развитието би трябвало да включва проекти, свързани с подобряването на административния капацитет, включително подходящо обучение за инспекторите по труда и социалните партньори относно прилагането на конвенциите на МОТ. Търговската политика и политиката в областта на развитието би трябвало да се допълват за по-добро прилагане на правата на човека. Ратифицирането и ефективното прилагане на конвенциите на МОТ за принудителния труд (29 и 105), както и на другите основни конвенции на МОТ, би трябвало да фигурира в споразуменията за търговия, сътрудничество и асоцииране между ЕС и трети страни и да бъде предмет на редовно проследяване. Организацията на гражданското общество трябва да бъдат привлечени посредством органи за проследяване, занимаващи се с прилагането на търговските споразумения и включените в тях глави относно търговията и устойчивото развитие.

⁽¹⁶⁾ OSCE guidelines on non-punishment 2013 (Насоки на ОССЕ за неналагане на наказания, 2013 г.), <http://www.osce.org/cthb/101083>.

⁽¹⁷⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви на Съвета 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО по отношение на оповестяването на нефинансова информация и информация за многообразието от страна на някои големи дружества и групи COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

3.3.5 Да се разчита на гражданското общество

3.3.5.1 Увеличаване на ролята на предприятията за зачитането и популяризирането на правата на човека — това препоръчва ОИСР в своите ръководни принципи за многонационалните предприятия⁽¹⁸⁾. Това се предлага и в доклада Ruggie (ООН)⁽¹⁹⁾, с който се възлага отговорност на правителствата, предприятията, гражданското общество и инвеститорите. В този доклад се препоръчва на предприятията да започнат проучвания на рисковете (с дължима грижа). Предприятията трябва да предприемат превантивни мерки и по този начин да вземат участие в борбата срещу погизването на основните права. Трябва да се вмени отговорност на многонационалните предприятия и на инвеститорите, тъй като това е в техен интерес, но също и за да може да бъдат давани под съд, когато не проявяват бдителност. Предприятията трябва да се отчитат за спазването на стандартите на МОТ. Точността на техните декларации трябва да се контролира от независими агенции за определяне на нефинансов рейтинг.

3.3.5.2 Голям брой многонационални предприятия са европейски и заемат водещи позиции, по-специално във Франция и Германия, в областта на международните рамкови споразумения относно КСО, подписани с международните синдикални федерации, включващи борбата срещу принудителния труд. В новата стратегия⁽²⁰⁾ на ЕС за КСО през периода 2011-2014 г. се очаква европейските предприятия да поемат полагашата им се отговорност за зачитането на правата на човека⁽²¹⁾.

3.3.5.3 Инвестициите също са лост: много инвеститори възприеха ПОИ⁽²²⁾, принципите на отговорно инвестиране на ООН, и днес социално отговорните инвеститори държат 22 % от ценните книжа, като 49 % от тези инвеститори са европейски.

3.3.5.4 Предприятията могат да действат посредством политики за отговорно закупуване, но това могат да правят и местните администрации и власти, като при възлагането на обществени поръчки се уверяват, че предприятията, с които работят, са предприели мерки за премахване на принудителния труд от своите вериги за доставка.

3.3.5.5 Европейските НПО имат водещи позиции и по отношение на правата на потребителите да знаят къде и при какви условия са произведени дрехите и обувките⁽²³⁾, а също и хранителните продукти от трети страни. Изискването за по-голяма прозрачност и проследяемост на всички елементи, влизащи в състава на даден продукт или услуга, би трябвало да позволи да се премахне принудителният труд.

3.3.5.6 Много синдикални организации имат опит, който могат да споделят — въвеждане на обучения за това как да се подхожда към работниците, извършващи принудителен труд, методи за работа с НПО, специализирани в подпомагането на нелегалните мигранти, но все още не всички осъзнават като цяло мащабите на проблема — мнозина смятат, че това не се случва в техните страни или че не могат да направят нищо. Държавите могат да помогнат на синдикалните организации да организират работниците от неформалния сектор.

Синдикалните организации на страните, възлагачи поръчки, би трябвало да подкрепят синдикализирането в страните, които изпълняват поръчките, и исканията на работниците от трети страни за заплати, с които може да се живее, и за достойно работно време.

Комитетите за европейски секторен социален диалог са едно от средствата за повишаване на информираността и действия срещу принудителния труд.

Брюксел, 30 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31_fr.pdf.

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:bg:PDF>.

⁽²¹⁾ ЕС (2011 г.) Обновена стратегия на ЕС за периода 2011 — 2014 г. за корпоративната социална отговорност, COM(2011) 681 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:bg:PDF>.

⁽²²⁾ Интернет сайт, посветен на „Принципите на отговорно инвестиране на ООН“: <http://www.unpri.org/> (на английски език).

⁽²³⁾ Интернет сайт на кампанията „Clean Clothes“ (Чисти дрехи): <http://www.cleanclothes.org/> (на английски език).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Защита на потребителите и подходящи мерки за справяне със свръхзадлъжняването с цел предотвратяване на социалното изключване“ (проучвателно становище)

(2014/С 311/06)

Главен докладчик: **Reine-Claude Mader**

С писмо от 6 декември 2013 г. и в съответствие с член 204 от Договора за функционирането на Европейския съюз, г-н Theodoros Sotiropoulos, постоянен представител на Гърция в Европейския съюз, отправи, от името на бъдещото гръцко председателство, искане към Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно:

„Защита на потребителите и подходящи мерки за справяне със свръхзадлъжняването с цел предотвратяване на социалното изключване“.

Предвид неотложния характер на работата, Европейският икономически и социален комитет реши на своята 498-а пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание на 29 април 2014 г.), да определи г-жа Reine-Claude Mader за главен докладчик и прие следното становище със 164 гласа „за“, 12 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отделя специално внимание на проблема със свръхзадлъжняването, който се разрасна вследствие на финансовата криза, увеличаването на издръжката на живота и прибягването до овърдрафти. В няколко свои становища Комитетът изрази мнението, че е необходимо да се предприемат мерки на европейско равнище.

1.2 ЕИСК констатира, че макар и причините да са известни, все още не съществува хармонизирано определение на понятието „свръхзадлъжнялост“, нито начин да се добие ясен поглед върху ситуацията в държавите членки. С оглед на това отправя искане да бъде прието общо определение.

1.3 То следва да включва следните елементи: i) домакинството като подходяща мерна единица за количествено измерване на свръхзадлъжнялостта; ii) поети финансови задължения; iii) поети неформални задължения в рамките на семейството или на дадена общност; iv) неспособност за плащане; v) структурна свръхзадлъжнялост; vi) достоен стандарт на живот и vii) неплатежоспособност.

1.4 ЕИСК настоява защитата на потребителите да бъде реална част от всички мерки, приети във връзка със завършване изграждането на вътрешния пазар.

1.5 Разглеждането на проблема със свръхзадлъжняването трябва да обхване образованието, превенцията, както и адаптирани процедури, насочени към повторното интегриране на свръхзадлъжнялото лице в нормалния икономически живот.

1.6 За целта е абсолютно необходима цялостна визия за проблематиката на свръхзадлъжнялостта на домакинствата и въвеждането на ефикасни мерки.

1.7 Комитетът счита, че финансовото обучение трябва да се въведе първо в училищата, но същевременно да бъде достъпно за всички и по всяко време. Във връзка с това ЕИСК подкрепя провеждането на информационни кампании с участието на всички заинтересовани страни, за да се гарантира взаимно допълване на натрупания опит.

Комитетът подчертава изключително важната роля, която играят потребителските и семейните сдружения за разпространението на информация и оказването на подкрепа на лицата, които желаят такава.

1.8 В редица държави членки бяха въведени разпоредби за превенция и справяне със ситуацията на свръхзадлъжнялост, които обаче се различават помежду си.

Комитетът счита, че във всички държави членки трябва да бъде въведена подходяща единна процедура, основаваща се на член 38 от Хартата за основните права, член 114 от ДФЕС и дори член 81 от ДФЕС, в съответствие с общите принципи, предложени от Комисията в предложението за директива, което на практика ще покаже интереса на Парламента да реши проблемите на европейските граждани.

1.9 Тези принципи трябва да гарантират бърза и безплатна процедура, преустановяване на съдебното преследване при започване на процедура за овладяване на свръхзадлъжнялостта, проверка на задълженията, запазване на основното жилище, равнопоставено третиране на обикновените кредитори, възможност за заличаване на дълговете при най-тежките случаи на задлъжняване и задължение за оставяне на свръхзадлъжнялото лице на достатъчна сума за живеене, с която да покрива по достоен начин ежедневните си потребности, като целта е потребителят бързо да бъде интегриран повторно в икономическия и социалния живот.

1.10 Комитетът припомня също така, че отдава голямо значение на банковото приобщаване, от което хората в положение на свръхзадлъжнялост не трябва да бъдат лишавани, за да се избегне рискът от социално изключване.

1.11 Борбата срещу свръхзадлъжняването предполага освен това и уреждане на европейско равнище на въпроса с високите лихви.

1.12 При все това само въвеждането на механизъм за справяне със свръхзадлъжняването не може да доведе до намаляване на броя на тези случаи. В допълнение трябва да бъдат приети мерки за развитие на домашното и финансовото обучение, което изисква да бъдат отпуснати необходимите средства.

1.13 И накрая, ЕИСК обръща внимание на факта, че свръхзадлъжняването не може да бъде овладяно без да се спазват текстовете. Във връзка с това припомня, че подкрепя идеята за „отговорен кредит“, което означава прилагане на лоялни и етични практики от кредитодателите и кредитополучателите.

2. Въведение

2.1 През 2013 г. Комисията констатира в своя „Пакет за инвестициите в социалния сектор“⁽¹⁾ силно нарастване на броя на случаите на принудително напускане на жилища и на бездомните от началото на кризата насам и посочи, че свръхзадлъжняването е една от причините за това положение.

2.2 Явлението свръхзадлъжняване се разрасна в началото на 80-те години, засягайки все повече хора, без да подмине нито една социално-професионална категория.

2.3 Ситуациите на свръхзадлъжняване вече не могат да се считат за проблем на отделния човек, подвластен на своите „пориви и страсти“. Днес те отразяват последиците от една социална и обществена криза.

2.4 През 2013 г. Европейската централна банка констатира, че повече от половината от населението на еврозоната има дългове към финансови институции⁽²⁾.

2.5 Според това проучване до свръхзадлъжнялост се стига предимно вследствие на непредвиден спад на доходите, свързан най-вече със загуба на работа, заболяване, раздяла или дори свръхпотребление⁽³⁾.

2.6 След Дания, която през 1984 г. въведе цялостен механизъм за справяне със свръхзадлъжняването при частните лица, Франция беше втората европейска държава, която прие подобни мерки — закона от 31 декември 1989 г. за предотвратяване и преодоляване на трудностите, свързани със свръхзадлъжняването при частните лица и семействата⁽⁴⁾.

2.7 Проблемът със свръхзадлъжняването засяга в различна степен всички държави членки. Той се задълбочи вследствие на финансовата криза, която дестабилизира икономиките на редица държави. Тъй като всички икономически участници търпят финансовите последици, е важно да бъде намерено решение на проблема. Предприятията, и по-конкретно МСП, губят стабилност заради неплатените суми от техните клиенти, изпаднали в неплатежоспособност.

⁽¹⁾ СОМ(2013) 83 final; Становище на ЕИСК, ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 91.

⁽²⁾ Европейска централна банка, 2013 г. Проучване на Евросистемата за имуществото и потреблението на домакинствата: резултати от първата вълна, Поредица статистически документи, април 2013 г., стр. 57-71.

⁽³⁾ Eurofound 2013 г., Свръхзадлъжняването на домакинствата в ЕС: ролята на неформалните заеми, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.

⁽⁴⁾ Обобщение на Сената: „Справяне със свръхзадлъжняването“ Служба по европейските въпроси. април 1998 г.

2.8 Днес проблемът буди още по-голямо безпокойство, тъй като засяга бедни работещи и безработни, които са натрупали неплатени сметки за абсолютно необходими услуги, като енергия, вода, застраховки и телефон, закъснили плащания на наеми, както и хора от средната класа, често заради претърпяна житейска несполука, но също и пенсионери, чиито пенсии бяха намалени в резултат на политики на бюджетни ограничения или които оказват финансова подкрепа на своите близки⁽⁵⁾. Причините за свръхзадлъжняването са установени. То е следствие от безработица, несигурна заетост или определени обстоятелства в семейството. Известно е, че най-засегнати са семействата с един родител. В някои случаи свръхзадлъжняването е резултат от житейска несполука, развод, раздяла, смърт, заболяване или недъг, чието лечение изисква високи разходи. Непосилните такси в университетите в някои държави членки също имат значителна роля за задлъжнялостта сред младите хора.

2.9 Неотдавнашното нарастване на свръхзадлъжнялостта вече обхваща и друга социална категория: хора от средната класа, които са загубили работата си, и трябва да изплащат сериозни ипотечни задължения върху жилището си, без перспективата да намерят нова работа в краткосрочен план.

2.10 Накратко, налице е подчертана разнородност на причините и последиците от свръхзадлъжняването между и в рамките на различните категории засегнати лица.

2.11 Рискът от свръхзадлъжняване се увеличава от несъответствието между нарастването на доходите и поскъпването на живота, което е свързано с промяната в начина на живот и повишаването на ежедневните разходи като разходите за енергия, жилище, електронни комуникации, телефон, транспорт и финансовите разходи.

2.12 В много случаи причина за свръхзадлъжняването е прибягването до кредити в едно общество на изобилието, което се поощрява от агресивни и подвеждащи рекламни кампании с цел да се компенсира липсата на приходи или да се закупят имоти и услуги. Във връзка с това следва да се отбележи, че уязвимите групи от населението са изложени на риск от свръхзадлъжняване, тъй като вследствие на неплатежоспособността си нямат достъп до всички форми на кредитиране. Те се насочват към най-скъпоструващите варианти от типа „овърдрафт“, които често са придружени от карти с много висок лихвен процент, предоставяни от различни оператори.

2.13 Често се случва този вид кредитни карти да бъдат предлагани у дома по пощата и да включват формулировка като „поздравления, вие спечелихте безплатен кредит, погасяване без разходи“ въпреки правилата относно информирането и защитата на потребителя. ЕИСК призовава за строго регулиране на срока и тавана за използване на тези карти⁽⁶⁾.

2.14 Особено внимание следва да се обърне и на въпроса за лихвения процент по жилищните или потребителските кредити. Някои заеми се отпускат с плаващи лихвени проценти без горен лимит, които могат да нарастват значително в зависимост от пазара.

2.15 Понякога, под претекст да се повиши платежоспособността на домакинствата, се отпускат заеми с нарастващ лихвен процент в очакване приходите да се увеличат, което не се случва заради кризата и практиката в някои държави да се определя таван на възнагражденията или дори заради тяхната загуба.

2.16 Освен това, тъй като липсва хармонизация на европейско равнище, в някои държави членки няма нормативна уредба относно лихварството.

2.17 Някои свръхзадлъжнели домакинства с просрочени лихвени плащания или плащания по главницата са застрашени в по-голяма степен от социално изключване, тъй като рискуват да бъдат лишени от комунални услуги или да бъдат принудени да напуснат жилището си, без да забравяме и произтичащия от тази несигурност затруднен достъп до лечение. Например през 2012 г. 75 000 испанци са били принудени да напуснат жилищата, което представлява увеличение с 16,7 % спрямо 2011 г.⁽⁷⁾

2.18 Макар че главните причини за свръхзадлъжняването не са едни и същи във всички държави членки, около тях вече се оформя консенсус. Както беше изтъкнато в предходни становища на Комитета⁽⁸⁾, не разполагаме с необходимите средства, за да направим достатъчно точна оценка на ситуацията на европейско равнище. На практика не е правено преброяване на европейско равнище. Прилагането на подобен инструмент изисква най-напред да бъде постигнато съгласие за това какво се разбира под „свръхзадлъжняване“ и по какви критерии ще бъде оценявано.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013 г., пак там.

⁽⁶⁾ ОВ С 18 от 19.1.2011 г., стр. 24.

⁽⁷⁾ L'Expansion.com avec AFP, публикувано на 22.3.2013 г.

⁽⁸⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 74.

2.19 Комитетът вече отбеляза този факт и поиска да бъде инициирана Зелена книга с предложения за оперативни решения и електронно обсъждане.

2.20 Във връзка с това ЕИСК отправя искане да бъде утвърдено общо оперативно определение за „свърхзадлъжнялост“, което да се основава на невъзможността на потребителя да се справя с всички свои дългове, независимо от тяхното естество или от вида на задълженията. Без такова определение, което да може да даде точна оценка на това непрекъснато променящо се явление, всички предприети публични мерки рискуват да останат без резултат.

2.21 Комитетът подкрепя идеята за създаването на европейска обсерватория по проблемите на свърхзадлъжняването без допълнителни бюджетни разходи, която да включва вече съществуващи ефикасни национални практики.

2.22 И накрая, ЕИСК счита, че решение на проблема със свърхзадлъжняването трябва да се търси „отдолу нагоре“ посредством финансово обучение, което е ключов инструмент за развитието на отговорно и контролирано потребление.

3. За общо европейско оперативно определение за „свърхзадлъжнялост“

3.1 Според проучване, публикувано през февруари 2008 г.⁽⁹⁾, в което се представя обща картина на приетите определения и мерки за справяне със свърхзадлъжняването в 18 държави членки и една страна от Европейската асоциация за свободна търговия⁽¹⁰⁾, все още няма общоприето определение за „свърхзадлъжнялост“, тъй като различните държави го тълкуват по различен начин.

3.2 Свърхзадлъжняването е сложно, постоянно променящо се и динамично явление, както се отбелязва в статистически анализ от 2013 г., изготвен по поръчка на ГД „Здравеопазване и политика за потребителите“ на Европейската комисия⁽¹¹⁾.

3.3 Както отбеляза и Съветът на Европа⁽¹²⁾, то може да включва проблемите, свързани със срока за погасяване на кредит, както и ежедневните затруднения при плащането на сметките.

3.4 Тези различни източници показват, че в повечето случаи като мерна единица се използва домакинството. Повече от половината национални определения включват продължителността на задлъжняването или неговия структурен характер. В болшинството от тях се споменава способността за изплащане на поетите задължения.

3.5 Като обща основа могат да послужат няколко общи основни елемента.

3.6 Според ЕИСК при утвърждаването на общо оперативно определение за „свърхзадлъжнялост“ трябва да се вземат предвид следните елементи:

- домакинството като подходяща мерна единица за количествено определяне на свърхзадлъжнялостта⁽¹³⁾;
- поети финансови задължения. Те включват жилищен кредит, потребителски кредит, сметки за телефон, цифрови комуникационни услуги, комунални услуги (вода, отопление, електричество, здравни грижи и т.н.), наеми, текущи разходи (храна, транспорт, образование и т.н.);
- поети неформални задължения в рамките на семейството или на дадена общност. ЕИСК настоява този критерий да бъде взет под внимание, тъй като се превръща във все по-важен аспект на явлението свърхзадлъжняване;

⁽⁹⁾ Towards a common operational European definition of over-indebtedness („Към общо европейско оперативно определение за „свърхзадлъжняване“), проучване на Европейската обсерватория по спестяванията (ОЕЕ), Центъра за европейски политически проучвания (CEPS) и Центъра за проучване на личните финанси (PFRC) към Университета в Бристол по поръчка на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

⁽¹⁰⁾ Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Обединено кралство, Полша, Португалия, Финландия, Франция, Чешка република, Швеция и Норвегия.

⁽¹¹⁾ The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact („Свърхзадлъжняването на европейските домакинства: актуализирана картина на ситуацията, характер и причини, последици и инициативи за смекчаване на неговото въздействие“). Civic Consulting, Консорциум за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите (СРЕС), 17.1.2013 г.

⁽¹²⁾ Препоръка Rec(2007)8 на Съвета на министрите до държавите членки относно правните решения на проблема със задлъжнялостта. Съвет на Европа, 20.6.2007 г.

⁽¹³⁾ Това определение произтича от методологията на Европейската система от сметки ESA 95.

- неспособност за плащане. Свръхзадлъжнялото домакинство не може да посреща текущите си разходи, както и разходите, свързани с поетите формални и неформални задължения;
- структурна свръхзадлъжнялост. Това е времеви критерий, предназначен да обхване продължителни, дълготрайни финансови проблеми;
- достоен стандарт на живот. Домакинството трябва да е в състояние да посреща своите формални и неформални финансови задължения, без да намалява минималните си разноски за поддържане на нормален стандарт на живот;
- неплатежоспособност. Домакинството не е в състояние да оправи финансовото си положение, като мобилизира своите финансови и нефинансови активи.

4. Предотвратяване на свръхзадлъжняването

4.1 Финансово обучение и отговорно потребление

4.1.1 Само въвеждането на законодателен механизъм не може да доведе до намаляване на броя на случаите на свръхзадлъжняване. Необходим е цялостен подход. Трябва да се предприемат превантивни мерки, за да се избегне свръхзадлъжняване, доколкото това е възможно.

4.1.2 Необходимостта от финансово обучение присъства неизменно в дебатите относно финансовите услуги, но средствата за това не се отпускат. Достатъчно потвърждение за това е съпоставянето на сумите, отделини за реклама, и на тези, отпускани за финансово обучение.

4.1.3 Сред мерките, които препоръчва, ЕИСК вече подчерта необходимостта от развитие на възпитанието в духа на устойчиво потребление⁽¹⁴⁾. Комитетът счита, че финансовото обучение е жизнено важно, тъй като спомага за доброто управление на личния бюджет и за предотвратяване на свръхзадлъжняването.

4.1.4 ЕИСК посочва, че в нито една от горепосочените 18 държави членки превантивното обучение не се осигурява от един-единствен доставчик. Той изявява желание Европейският съюз да въведе образователна система, която да е на висотата на заявената амбиция.

4.1.5 Комитетът отправя искане финансовото обучение да бъде включено в учебните програми на училищата. Във връзка с това обръща внимание на необходимостта това обучение да бъде съобразено с възрастта и познанията на обучаваните, така че да отговаря на техните нужди.

4.1.6 Комисията следва също така да насърчи държавите членки да изготвят национална програма за финансово обучение, което да се предоставя или от учители, или в рамките на публично-частни партньорства, и да популяризира в по-голяма степен съществуващите инструменти на европейско равнище.

4.1.7 ЕИСК счита, че трябва да бъдат засилени информационните и разяснителни кампании по въпросите на финансите, а обученията трябва да са достъпни за всички групи от населението. Комитетът смята, че такива кампании могат да бъдат организирани от различните социално-икономически действащи лица, публичните власти, неправителствените организации, професионалните федерации и потребителските организации. Въпросът е да се осигури допълняемост между различните източници на информация в служба на обществения интерес. Необходимостта от подобна информация е призната в някои държави, в които се прилагат достъпни за гражданите програми.

4.1.8 Според Комитета е важно хората, които желаят това, да имат лесен достъп през целия си живот до информация, консултации и съдействие при управлението на бюджета си или за справяне с проблемите, които биха могли да имат както с кредитна институция, така и с доставчик на услуги или с администрацията. Във връзка с това ЕИСК счита, че трябва да се подкрепи и оползотвори работата, свършена до този момент от близките до гражданите потребителски сдружения, които оказват съдействие, като организират информационни срещи или съветват и помагат безплатно на засегнатите лица.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 24.

4.1.9 И накрая, не може да се установи контрол над задлъжняването, без да се спазват духът и буквата на текстовете относно потребителските кредити, жилищните кредити и нелоялните търговски практики (некоректни договорни клаузи, подвеждаща реклама, агресивна продажба по домовете) ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Свърхзадлъжняването може да се предотврати, като се насърчават отговорният заем и разубеждаващи санкции в случай на нарушаване от страна на професионалистите на задълженията за информтиране*

4.2.1 Отговорното поведение от страна на професионалистите трябва да обхваща офертите, които предлагат, рекламите, които разпространяват, както и съветите и обясненията, които дават на потребителите при сключването на заемите. За целта е необходим индивидуален подход, който за съжаление — въпреки законодателството и етичните кодекси, които съществуват в повечето страни — понастоящем не е обичайна практика. Прозрачността по отношение на продуктите, по-конкретно когато се отнася за заеми, сключвани в чужда валута, рисковете за лицата, които стават гаранции, или за съпрузите, които са непряко задължени, и ясната информация трябва да бъдат правило, независимо от използвания материал.

4.2.2 ЕИСК подкрепя идеята за „отговорно кредитиране“, доколкото тя предвижда отчетност на страните по договора ⁽¹⁶⁾. Контролът върху отпускането на кредити с помощта на регистри върви в същата посока.

4.2.3 В този деликатен контекст ЕИСК счита, че трябва да се обърне специално внимание на обработването на личните данни.

4.3 *Предотвратяване на свърхзадлъжняването чрез регламентиране на кредитирането и в частност на професионалния сектор в областта на кредитирането*

4.3.1 Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити ⁽¹⁷⁾ възлага на държавите членки да задължат заемодателите или кредитните посредници да предоставят ясна информация на потребителите в своите рекламни материали, като им предоставят база за сравнение и упоменат основните финансови данни, които трябва да фигурират в договора.

4.3.2 Тази директива, която се основава на информирането на потребителите, не е достатъчна за предотвратяване на свърхзадлъжняването.

4.3.3 За да бъде ефективно, законодателството в тази област трябва да е придружено от образователни мерки за специалистите и за потребителите.

4.3.4 Някои държави членки отиват отвъд предвиденото в директивата и изискват договорът за потребителски кредит да включва предупреждение към потребителя за някои злоупотреби или припомняне на правото му да получи подробна погасителна таблица.

4.3.5 ЕИСК призовава за по-всеобхватно и амбициозно законодателство от Директива 2006/114/ЕО относно заблуждаващата и сравнителната реклама ⁽¹⁸⁾, с цел да бъдат забранени определени подвеждащи или недобросъвестни форми на реклама, по-конкретно насочените към уязвимите потребители или потребителите, които вече нямат възможност да изплащат дълговете си ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Тези въпроси са разгледани в Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64).

⁽¹⁶⁾ ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр.74 и ОВ С 318 от 29.10.2011 г., стр.24.

⁽¹⁷⁾ ОВ L 133, 22.5.2008 г., стр. 66.

⁽¹⁸⁾ ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 21.

⁽¹⁹⁾ Например случаите, в които се рекламират „безплатни кредити“, „дори при заведено съдебно дело“ или „дори ако сте в регистъра на длъжниците на националната банка“, или когато недобросъвестно се насърчава „преструктурирането“ на вече изтеглените кредити или се изтъква колко лесно или бързо може да бъде отпуснат кредитът.

4.4 Борба срещу лихварството

4.4.1 Европейският потребител щеше да бъде по-добре защитен, ако съществуваше европейска рамка за лихварството. Основният механизъм за борба с лихварството е определяне на максимален размер на общата стойност на кредита, включващ всички лихви и разходи, свързани с договора за кредит, в процентно изражение, в съответствие с познатия метод на годишния процент на разходите (ТАЕГ); той може да варира в зависимост от вида на кредита или отпуснатата сума.

4.4.2 Ситуацията в тази сфера варира значително в различните европейски държави ⁽²⁰⁾.

4.4.3 Като цяло съществуват предпазни механизми за кредитите за частни лица, но някои държави либерализираха напълно режимите си по отношение на лихварството при кредитите за предприятия. Изключение правят единствено Франция и Италия.

4.4.4 В повечето страни контролът на лихвения процент не се основава на закона, а на съдебната практика. Такъв е случаят във Великобритания и Испания.

4.4.5 В Германия съдилищата оценяват лихварството въз основа на осреднените показатели на пазара, публикувани ежесечно от Deutsche Bundesbank за различните видове кредити. Маржът се счита за прекомерно голям тогава, когато пазарният лихвен процент е надвишен повече от два пъти.

4.4.6 Както във Франция, в Италия също съществува закон, който урежда лихвените проценти. Таванът, над който заемът се счита за лихварство, също се преизчислява на всяко тримесечие. За лихварство се смята заем, при който лихвеният процент надвишава с над 50 % прилагания от банките среден лихвен процент.

5. Справяне със свръхзадлъжняването

5.1 Много държави членки въведоха правни процедури за овладяване на свръхзадлъжняването. Въпреки липсата на съпоставителни или статистически проучвания на законодателствата за всички 28 държави членки, наличните данни сочат, че крайната цел на мерките за справяне със свръхзадлъжняването е да се предложи някакво решение на домакинствата, така че да се избегне тяхното социално изключване, и да им се позволи, доколкото е възможно, да изплатят дълговете си в зависимост от финансовите си възможности. Някои разпоредби предвиждат, че е възможно частично или пълно заличаване на дълговете тогава, когато ситуацията на свръхзадлъжнелите лица е критична, за да може да им се даде втори шанс.

5.2 Корпоративното право в областта на неплатежеспособността, по което ЕИСК представи становище, предлага интересен пример в това отношение ⁽²¹⁾.

5.3 Повечето европейски страни въведоха правни процедури за справяне със свръхзадлъжняването, които се различават по своя характер, по условията за достъп и по вида на дълговете.

5.3.1 Всички те предвиждат възможността съдия да наложи разплащателен план на свръхзадлъжнелите лица и техните кредитори. Като цяло такова решение се предшества от фаза на „доброволно уреждане“, по време на която се търси споразумение между различните страни по проект на разплащателен план, който при успех може да бъде одобрен от съдията, който е натоварен с решаването на такива казуси ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Член L313-3 от Кодекса за потреблението (Code de la Consommation). Във Франция лихварството е престъпление, което се наказва с две години затвор и глоба от 45 000 евро или само с една от двете санкции. Освен това надвнесените суми трябва да бъдат възстановени и добавени към главницата. Ако междувременно главницата вече е изплатена, заемодателят трябва да възстанови неправомерно получените суми с лихва. За всяка категория финансиране има определен таван, над който заемът се счита за лихварство. Таванът се определя всяко тримесечие от Banque de France и се публикува в Държавен вестник.

⁽²¹⁾ ОВ С 271 от 19.9.2013 г., стр. 55.

⁽²²⁾ Тази фаза може да бъде част от самата процедура и да се основава на съдебното решение за допускане до процедурата (Франция, Белгия) или да е задължително предварително условие, без да е част от нея (Нидерландия).

5.3.2 Наред с намесата на съдията, тези процедури могат да предвиждат назначаването на сътрудник на правосъдието (посредник по дълговете в Белгия, попечител в Нидерландия), който има задължението да получава и проверява заявленията за предявяване на вземания, да проверява условията на живот и да прави отчет за активите и пасивите на свръхзадлъжнелите лица, при целесъобразност да определя какъв приход би позволил на тези лица да поемат текущите си разходи, да запазва излишъка от приходите, предназначен за плащане на кредиторите, да урежда продажбата на част от имуществото, да изготвя проект на разплащателен план и да контролира неговото изпълнение, както и да следи дали свръхзадлъжнелите лица изпълняват добросъвестно задълженията си ⁽²³⁾.

5.3.3 Във връзка с това ЕИСК настоява за необходимостта да се предвиди на европейско равнище възможността някои вещи от жизнено важно значение да не могат да бъдат сезирани, нито продавани на безценица при никакви обстоятелства.

5.3.4 В повечето случаи задействането на тези процедури означава, че вече не е възможно кредиторите да предявят отделни съдебни иски за имуществото или приходите на съответните лица. Естествено, длъжниците не могат да утежняват допълнително задлъжняването си, тъй като в противен случай ще загубят предимствата на процедурата по уреждане на дълговете.

5.3.5 Комитетът счита, че уеднаквяването на тези процедури би било в интерес на защитата на потребителите и на вътрешния пазар, стига те да бъдат бързи, опростени и безплатни за длъжниците, които и без това се намират в деликатна ситуация.

5.3.6 Освен това от самото начало на процедурата трябва да бъде преустановено наказателното преследване, за да се избегне упражняването на натиск от страна на кредиторите.

5.3.7 ЕИСК обръща внимание на необходимостта да се предвиди етап на установяване на задълженията, така че да бъдат спазени правата на различните страни.

5.3.8 Комитетът отбелязва, че в някои държави въпросът за основното жилище се разглежда отделно, за да се избегне изгонването на семейства от жилищата им. ЕИСК приветства тази практика и счита, че тя трябва да се прилага повсеместно, за да се избегне социалното изключване на тези семейства, което трябва да бъде първостепенна цел в интерес на обществото.

5.3.9 Комитетът препоръчва да се предвиди частично или пълно заличаване на дълговете при най-тежките случаи на задлъжняване, за да се предотврати рискът от социално изключване.

5.3.10 ЕИСК счита, че прибягването до процедура за справяне със свръхзадлъжняването не трябва да води до изключване от банкови услуги, тъй като те са от първостепенно значение за икономическия и социалния живот.

5.3.11 Комитетът подчертава факта, че предоставените средства за функционирането на тези механизми позволяват персонализирано разглеждане на отделните ситуации. Във връзка с това счита за уместно да бъдат предвидени системи за оказване на помощ на хората, които имат нужда от такава.

6. Осигуряване на висока степен на защита на потребителите и принос за укрепването на единния пазар

6.1 ЕИСК счита, че за да се постигне тази цел, във всички държави членки трябва да се въведе единна процедура, основаваща се на Хартата за основните права, на член 114 от ДФЕС и дори на член 81 от ДФЕС, в съответствие с общи принципи, които Комисията би могла да предложи в директива, които да следват изложените по-долу насоки за размисъл в посока постигане на все по-единен вътрешен пазар.

6.2 ЕИСК подчертава, че някои от предложените насоки вече са реалност в някои държави членки и че би било от полза те да бъдат приложени повсеместно.

⁽²³⁾ Понякога не се предвижда подобна надзорна длъжност, а част от гореспоменатите задачи се изпълняват от административен орган (Commission départementale във Франция).

6.3 Инструменти за подпомагане на свръхзадължените лица

6.3.1 Съветите в областта на финансовите условия и потреблението, задължението за консултации, вменено на банковите и кредитните институции, както и помощта за управлението на бюджета често са недостатъчни или непригодни към задължените лица. Националните публични власти трябва да предоставят на хората в затруднено положение услуги за социално подпомагане, с които да могат да им окажат незабавна помощ, ако те поискат такава. Във връзка с това държавите членки биха могли да подкрепят и официализират ролята за правна помощ, които имат сдруженията за защита на потребителите.

6.3.2 Могат да бъдат предвидени социални помощи за най-критичните случаи на задължняване, които да покрият потреблението на електроенергия и газ, жилищните разходи, храната, здравните грижи, изплащането на кредиторите на всички или на част от дълговете.

6.3.3 Освен това трябва да се въведе механизъм, чрез който да се анализира *in concreto* положението на хората, да се проверява законността на сумите, които трябва да платят, да се договоря разплащателен план с кредиторите или да се подготвят други решения, като например съдебно производство, както и да ги информира за техните права и задължения.

7. Европейска обсерватория по проблемите на свръхзадължняването

7.1 ЕИСК препоръчва създаването на европейска обсерватория по проблемите на свръхзадължняването, без да се ангажират допълнителни бюджетни разходи. Този инструмент би могъл да се основава на съществуващи национални системи и би трябвало да разреши проблема с настоящата липса на надеждна статистическа информация, да даде възможност за задълбочен анализ на основите на свръхзадължняването, на типологията на засегнатите лица, за сравняване на ситуациите в държавите членки, на предложените мерки за справяне с проблема и за измерване на развитието на това явление.

7.2 Обсерваторията би могла да бъде допълнена с мрежа за обмен, отворена за всички заинтересовани лица, в рамките на която да бъде провеждан диалог за добрите практики.

7.3 Борбата със свръхзадължняването на потребителите и предотвратяването на социалното изключване предполагат прилагане на цялостен подход. Ефективната борба с това явление не може да се основава на изолирани и неkoordinирани на европейско равнище действия. От първостепенно значение е потребителите, публичните администрации и предприятията да си сътрудничат по-активно за въвеждане на по-креативни и ефективни методи.

7.4 Обсерваторията може да бъде организирана в подразделения около следните теми: събиране на данните, съществуващи правни рамки и действия за информиране и образование.

7.5 Членовете на обсерваторията би могли да бъдат от публичния и частния сектор. Частният сектор би могъл да бъде представяван от членове на национални и европейски професионални и потребителски сдружения от различни икономически сектори и географски зони, ангажирани в борбата срещу свръхзадължняването. Те участват активно в работата на подразделенията на обсерваторията, евентуално в рамките на специализирани работни групи.

7.6 Публичният сектор ще бъде представяван от назначавани от държавите членки национални експерти, които са установили връзки с частния сектор и разполагат с опит в областта на свръхзадължнялостта и защитата на потребителите. Националните представители би следвало да имат опит и в областта на информирането на широката публика.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

498-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 29 И 30 АПРИЛ 2014 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 — За възраждане на европейската промишленост“

COM(2014) 14 final

(2014/C 311/07)

Докладчик: г-жа **Sirkeinen**

На 28 януари 2014 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 — За възраждане на европейската промишленост“

COM(2014) 14 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 март 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението относно „Възраждане на европейската промишленост“ и стига до заключението, че:

- предизвикателствата, пред които е изправена европейската промишленост, не отслабват, но без конкурентоспособна промишлена основа Европа няма да постигне растеж и създаде повече работни места;
- необходим е по-солиден набор от предложения за промишлената политика на ЕС, за да бъде убеден бизнесът да инвестира в региона;
- изграждането на приобщаваща и екологична икономика ще бъде едно от основните предизвикателства през следващите няколко години;
- основната роля на ЕС по отношение на промишлената политика е да интегрира различните области и съответно да разпространява най-добрите практики;
- основната роля на държавите членки е да осигурят правилното и ефективното функциониране на инфраструктурите в областта на знанието, информацията, транспорта и енергетиката за всички;

- в съобщението се посочва, че предстои още много работа и се подчертава необходимостта от прилагане на подхода на интегрирана промишлена политика както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки;
- Комисията отправя важно послание за значението на интегрирането на европейската промишленост в международните вериги за създаване на стойност.

1.2 ЕИСК препоръчва позициите и предложенията, представени в съобщението, да бъдат подкрепени и бързо приложени от съответните заинтересовани страни.

1.3 Наред с това, ЕИСК препоръчва:

- целта за 20 % дял на промишлеността в БВП до 2020 г. да се допълни с качествени аспекти, по-специално за да се постигнат резултати, носещи добавена стойност в международен план;
- целта за екологизиране на европейската промишленост следва да се допълни с целенасочени усилия в посока на създаване на по-голям брой конкурентоспособни промишлени сектори и сектори на услугите, основани на нови технологии и знания и на по-висока добавена стойност;
- основна цел на европейската промишлена политика да бъде укрепването на възможностите на европейските предприятия да постигнат ключови позиции в международните мрежи за създаване на стойност и „улавянето“ на колкото се може по-голяма стойност в полза на Европа;
- да се обърне по-голямо внимание на ролята на услугите и да се разработят съответните политики, по-специално във връзка с услугите, основаващи се на знания, които са обособени като пълноправни услуги, както и поради техния потенциал като водещи фактори на производителността във всички икономически сектори;
- за да се гарантира здравословна конкуренция с цел насърчаване на иновациите, политиките на ЕС в областта на конкуренцията и държавните помощи следва да подпомагат предприятията в постигането на напредък по отношение на целите на ЕС във връзка с растежа, по-специално преместването на работни места, без да се нарушава конкуренцията и със стремеж към равноправни условия в световен план;
- всички участници, включително работниците и работодателите, да бъдат включени в създаването на благоприятна и предвидима среда за промишлеността чрез инициативи на регионална основа;
- структурите за управление на микроикономическите политики на ЕС да бъдат укрепени, като Европейският съвет поеме ясна роля на лидер, Съветът по конкурентоспособност подлага на реална проверка решенията на останалите ресорни състави на Съвета от гледна точка на конкурентоспособността, а Комисията организира ефективно интегриране на предложенията, отнасящи се до политиките;
- финансирането на иновациите от страна на ЕС да бъде последователно насочвано към шестте взаимосвързани области, определени от Комисията, като се вземат предвид новите технологични предизвикателства като „големите данни“, роботиката и триизмерният печат; и
- да се предприемат всички разумни мерки за намаляване на цените на енергията в Европа.

2. Въведение

2.1 Икономическата криза показва **значението на промишлеността за икономическата стабилност, заетостта, иновациите и резултатността на европейските икономики в международен план.** Промишлеността генерира над 80 % от европейския износ и 80 % от научните изследвания и иновации, осъществявани от частния сектор. Около 15 % от работните места в ЕС се осигуряват от промишлеността. Наред с това всяко работно място в промишлеността създава до 1,5 — 2 работни места в други сектори. Освен това понастоящем работните места в промишлеността са качествени и заплатите са на равнище над средното. Промишлеността не е цел сама по себе си, а средство за създаване на заетост и за поддържане на добър стандарт на живот.

2.2 Промислеността в ЕС все още генерира значителен излишък в световната търговия с промишлени изделия и е световен лидер по отношение на устойчивостта. Въпреки това, както показва Докладът относно европейската конкурентоспособност за 2013 г., **делът на европейската промишленост в световното промишлено производство е намалял** през последното десетилетие. Разликата спрямо САЩ от гледна точка на производителността отново се е задълбочила. След известно възстановяване през периода 2009 — 2011 г. делът на промишлеността в БВП на ЕС спадна до 15,1 % — далеч под целта от 20 % до 2020 г. От 2008 г. насам са изгубени 3,5 милиона работни места. При все това картината е различна в отделните държави членки.

2.3 Промислената политика действително е една от водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК прие **становища относно основните предложения на Комисията през 2010 г. и 2012 г.**⁽¹⁾ и изготви редица други становища относно различни аспекти на промишлената политика, включително секторни анализи в рамките на работата на Консултативната комисия по индустриални промени на ЕИСК (ССМІ)⁽²⁾. Понастоящем ССМІ изготвя становища относно пренасочването на производствените промишлени дейности обратно към Европа и пригодността за заетост на младите хора. Настоящото становище се основава на тези предходни становища и ги допълва.

2.4 В **съобщението на Комисията** се определят основните приоритети на промишлената политика като принос към разискванията на Европейския съвет по въпросите на индустриална политика, насрочени за март 2014 г. В него се представя **обобщение на вече предприетите действия и се предлагат някои нови мерки**, целящи да се ускори изпълнението на тези приоритети. Това показва, че промишлената политика и другите политики на ЕС се интегрират във все по-голяма степен и обяснява защо този процес на интеграция трябва да продължи.

3. Общи бележки

3.1 **ЕИСК приветства съобщението на Комисията**, което се публикува в контекста на икономическата криза и нарастващата тревога относно конкурентоспособността на европейската промишленост. Предизвикателствата, пред които е изправена промишлеността, не намаляват — напротив, световната бизнес среда постоянно се променя и нашите предприятия трябва да могат да реагират все по-бързо. Без конкурентоспособна промишленост Европа няма да може да осигури по-висок растеж и повече работни места. Наред с това е малко вероятно подход, който се основава единствено на проектиране и инженерни услуги, без това да води до производство и до контакти с крайния клиент, да се окаже успешен в дългосрочен план.

3.2 С оглед на сериозността на ситуацията ЕИСК би **очаквал по-солиден набор от предложения за промишлената политика на ЕС с ясна визия и спешни мерки**. Необходими са ясни послания, за да се убедят предприятията, че Европа ще бъде привлекателен регион за нови инвестиции в бъдеще. В сравнение със съобщенията от 2010 г. и 2012 г. в настоящото съобщение са включени малко нови елементи. В него се прави предимно равносметка на миналите и на планираните действия в основните приоритетни области на промишлената политика, както беше посочено по-горе. Посочва се, че предстои още много работа и се подчертава необходимостта от прилагане на подхода на интегрирана промишлена политика както на равнището на ЕС, така и на това на държавите членки;

3.3 ЕИСК подкрепя заключенията в съобщението, включително целта за повишаване на дела на промишлеността в БВП до 20 %, въпреки че би поставил условие за своята подкрепа — целта от 20 % е от чисто количествено естество, а в съответствие с амбициите на ЕС за социално и екологично устойчива конкурентоспособност би било по-уместно **да се добавят и качествени аспекти**. Целта за дял от 20 % следва да се придружава от други цели, които ЕИСК призовава Комисията да проучи допълнително, като по-специално вземе под внимание аспектите, които биха генерирали добавена стойност в международен план.

3.4 ЕИСК приветства по-специално ясното послание на Комисията във връзка с интегрирането на **европейските предприятия в международните вериги за създаване на стойност**. В действителност понастоящем високо специализираното, извънредно сложно и динамично естество на промишлените дейности би могло да се определи точно като мрежи за създаване на стойност. Предприятията се конкурират в световен план за извоюване на ключови позиции в тези мрежи. Целта на европейската промишлена политика следва да бъде да се увеличат възможностите на европейските предприятия да постигнат подобни ключови позиции и да се постигне колкото се може по-голямо „улавяне“ на стойност в полза на Европа. Политиките и конкретните цели следва да се изготвят в съответствие с тази цел.

⁽¹⁾ ОВ С 327, 12.11.2013, стр.33, ОВ С 327, 12.11.2013, стр. 1, ОВ С 181, 21.6.2012, стр. 125.

⁽²⁾ ОВ С 198, 10.7.2013 г., стр. 45, ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 54, ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 82.

3.5 Според ЕИСК през следващите няколко години основното предизвикателство ще бъде изграждането на приобщаваща и екологична икономика. Необходимо е приоритетно да се екологизира европейската промишленост и да се започне преход към нисковъглеродна и екологично ефективна по отношение на ресурсите икономика до 2050 г. посредством обновена промишлена политика. Но за да успее в това начинание и ако иска да гарантира промишлен растеж и създаване на работни места, Европа се нуждае от преход към **иновативни, конкурентоспособни и устойчиви промишлени сектори и сектори на услугите, основани в по-голяма степен на знания и нови технологии, и носещи по-висока добавена стойност**, които да бъдат финансирани от амбициозен инвестиционен план.

3.6 Посрещането и откликването на незадоволените потребности в обществото, наред с конкуренцията, действат като двигатели на иновациите и всички предприятия във вътрешния пазар, независимо от техния бизнес модел, би трябвало да могат **да се конкурират при едни и същи условия**. Според ЕИСК трябва да се избягва конкуренция между държавите членки по отношение на режима на отпускане на държавни помощи. Една от целите на политиката за държавните помощи би трябвало да бъде създаването на възможност за отпускане на помощ за предконкурентна дейност на предприятия, които могат да допринесат за осъществяването на целите за растеж на ЕС, като същевременно се ограничава нарушаването на конкуренцията. В случай, че бъдат предоставяни държавни помощи, те следва да бъдат насочвани към подпомагане на развитието и адаптирането на предприятията, а не към подкрепа на неизменно неконкурентоспособни дейности. Равноправни условия са необходими и на световните пазари, по-специално за енергоемките сектори.

3.7 Трябва да се обърне по-голямо внимание на **ролята на услугите**. Взаимозависимостта между услугите и производството намира широко признание, тъй като промишлените дейности включват нарастващ брой елементи на предлагане на услуги, а много услуги зависят от постиженията на промишлеността. Въпреки това потенциалът на основаващите се на знания услуги и на ИКТ услугите, в качеството им на напълно обособени експортни промишлени сектори, и тяхното прилагане във всички бизнес сектори като водещи фактори на производителността, е огромен. За оползотворяването на този потенциал следва да се разработят специфични политики.

3.8 Всички фактори — институциите на ЕС, държавите членки, регионите, работниците и работодателите и други заинтересовани страни — трябва да бъдат включени в сложната **задача за създаване на по-благоприятна среда** за промишлеността. Инициативите следва да се основават на регионалните специализации, които се допълват взаимно и си взаимодействат благотворно. Политическата рамка трябва да бъде стабилна и предсказуема и да включва националното законодателство в области като данъчното облагане.

3.9 ЕИСК призовава за **по-силни структури за управление** на микроикономическите политики. Европейският съвет трябва да поеме ясна роля на лидер в тази област. Ролята на Съвета по конкурентоспособност следва да бъде засилена и той следва да извършва реална проверка на решенията на останалите състави на Съвета във връзка с промишлеността, от гледна точка на конкурентоспособността. Комисията следва да осигури интегрирането на работата чрез ефективни управленски решения. Държавите членки трябва да прилагат последователно съвместните решения, а въпросите на промишлената политика трябва да бъдат напълно интегрирани в Европейския семестър, включително публикуването на препоръки за отделните държави.

4. Специфични бележки относно определени области на политиката

4.1 Интегриран и единен европейски пазар

4.1.1 Основната роля на правителствата е да гарантират осигуряването на **първокласни транспортни, информационни и енергийни мрежи** и достъпа до тях **за всички**, в съответствие с нарастващите нужди на обществото, включително и на предприятията. Актуални елементи в тази област според Комисията са свързаните с космическите технологии инфраструктури, сближаването на информационните и енергийните мрежи и енергоразпределителните инфраструктури за алтернативни горива.

4.1.2 **Границите в ЕС не следва да променят** начина на функциониране на инфраструктурите и достъпа до тях. Съществуващите регулаторни, административни и технически бариери трябва да бъдат премахнати. ЕС и националните източници на финансиране следва да бъдат насочени към необходимите инвестиции в тази област, като се мобилизира в максимална степен частното финансиране.

4.1.3 ЕИСК е съгласен с вждането на Комисията, че е необходимо спешно да се приемат изготвените законодателни предложения във връзка с единния пазар. **Държавите членки все още не изпълняват и не прилагат** правилно законодателната рамка, което кара Комисията с основание да предприеме допълнителни действия за неспазване.

4.2 Инвестиции в иновации и нови технологии

4.2.1 В предходните си становища относно промишлената политика ЕИСК представи позицията си по инициативите на ЕС във връзка с иновациите и новите технологии, по-специално като изрази категоричната си подкрепа за тях и изтъкна необходимостта **от достатъчно финансиране от страна на ЕС, държавите членки и частни източници.**

4.2.2 ЕИСК подкрепи най-вече избора и действията на Комисията **по повод на шестте стратегически и взаимосвързани области**, характерни за модерния производствен процес: ключовите базови технологии, основаните на биотехнологии продукти, екологично чистите превозни средства, устойчивото строителство и суровини, интелигентните електропреносни мрежи и цифровата инфраструктура. Новите технологии със значителен потенциал, на които трябва да се обърне внимание, включват роботиката, „големите данни“, триизмерния печат, приложенията на интернет за нуждите на промишлеността и промишления дизайн. Финансовите ресурси на ЕС като програмата „Хоризонт 2020“ и регионалното финансиране следва да бъдат систематично насочвани към иновациите в тези области. Освен това ЕИСК призовава за по-бързото реализиране на общност на знания и иновации във връзка с производството, носещо добавена стойност.

4.2.3 **Времето, необходимо за внедряване при въвеждането на иновации на пазара**, е от решаващо значение за промишлената конкурентоспособност. Укрепването на Механизма за рисков капитал и на другите механизми на ЕИБ за споделяне на риск, както и новаторското използване на структурните фондове са пример за така необходимите мерки от страна на ЕС с цел привличане на частни инвестиции в свързани с риск научноизследователски проекти.

4.3 Достъп до финансиране

4.3.1 Въпреки подобряващата се икономическа конюнктура, **достъпът на предприятията до банкови кредити** продължава да бъде ограничен, по-специално за МСП. Поради това ЕИСК подкрепя усилията на ЕС в тази област: създаването на Банковия съюз, Инициативата за финансиране на МСП, Регламентът относно капиталовите изисквания, Директивата за пазара на финансови инструменти (ДПФИ), преразгледаната директива за прозрачност и мерките за укрепване на общоевропейския пазар на рисков капитал.

4.3.2 За да се подобри капацитетът на банките за отпускане на кредити, ЕС следва да постигне **точния баланс** между укрепването на финансовата стабилност и подкрепата на нуждите на предприятията от капитал. Освен това регулаторните мерки, насочени към финансовия сектор, не би трябвало да пречат на частното кредитиране.

4.3.3 МСП в ЕС зависят в по-голяма степен от банковото финансиране отколкото техните аналози в други части на света. Усилията както на равнището на ЕС, така и на национално равнище, следва да доведат до **диверсифициране на корпоративното финансиране**, с включването в него на други източници като фондове за дялово участие, рисков капитал и корпоративни гаранции, както и хибридни методи на финансиране. Трябва да се разработи план с основаващ се на жизнения цикъл подход към финансирането, като се идентифицират новаторски инструменти.

4.4 Енергетика

4.4.1 ЕИСК отбелязва със задоволство, че Комисията признава значението на цените на енергията за конкурентоспособността на промишлеността. **Цените на енергията** за промишлеността в Европа са значително по-високи от тези за основните ѝ конкуренти: цените на електроенергията са два пъти по-високи от тези в САЩ и Русия и 20 % по-високи от тези в Китай. Цените на газта са три до четири пъти по-високи от цените в САЩ, Русия и Индия и 12 % по-високи от тези в Китай.

4.4.2 Различията между цените на енергията в ЕС и неговите конкуренти произтичат отчасти от фактори, които не могат да бъдат променени чрез политически действия в ЕС. Въпреки това трябва да се предприемат **всички разумни мерки за намаляване на различията**, по-специално с оглед на възстановяването на енергоемките производствени сектори и работни места в Европа. Промислените сектори в ЕС досега успяваха да компенсират частично увеличението на енергийните разходи чрез подобряване на ефективността, но потенциалът за това намалява.

4.4.3 **Сигурността на енергийните доставки** е от решаващо значение за всички сектори. Понастоящем сериозно ни се припомня необходимостта от намаляване на зависимостта от енергия от нестабилни и ненадеждни източници. Съгласно решението на държавите членки постигането на диверсифициран енергиен микс посредством работа в сътрудничество и при спазване на екологичните ангажименти, е въпрос от голям общ интерес за ЕС.

4.4.4 Някои мерки в областта на енергийната политика, по-специално целящи увеличеното използване на възобновяеми енергийни източници, са свързани с допълнителната цел за създаване на **нови работни места**. Според наличната досега информация изглежда, че това не се е случило — съществуващите проучвания показват, че е налице неутрално или незначително въздействие върху работните места, въпреки че структурата на работните места се променя радикално.

4.5 Суровини и ефективно използване на ресурсите

4.5.1 ЕИСК подкрепя намеренията на Комисията във връзка с **дипломацията в сферата на суровините** и плановете ѝ да премахне изкривяването на цените на суровините за промишлеността.

4.5.2 **Проучването и експлоатацията** на суровини в рамките на ЕС следва да бъдат засилени и съответната нормативна уредба да бъде хармонизирана. Що се отнася до инициативите, свързани с ефективното използване на ресурсите и отпадъците, те следва да бъдат разработвани внимателно, за да се постигнат оптимални резултати, като едновременно с това се избягват ненужни разходи (в краткосрочен план) за предприятията. За ефективното прилагане на принципа на каскадно използване на биомаса е необходима неутралност на политиката по отношение на достъпа до биомаса.

4.6 Усъвършенстване на уменията и улесняване на промишлените промени

4.6.1 Днес в Европа има пет милиона безработни млади хора, а в същото време на пазара на труда са свободни два милиона работни места. **Несъответствията по отношение на уменията** и въпросите, свързани с обучението, заемат централно място в дневния ред на промишлената политика.

4.6.2 Трябва да се повишат броят и качеството на висшистите в областта на **точните и инженерните науки, технологиите и математиката** и да се насърчава активно достъпът на жени от всички възрасти до тези сектори и професии.

4.6.3 **Чиразуването** и дуалните образователни системи, например, допринасят ясно за създаване на профили на умения, свързани с реалните нужди на пазара на труда. Държавите членки и социалните партньори трябва да проучат и да прилагат най-добрите практики, включително ефективните модели за трансгранично чиразуване.

4.6.4 ЕС, държавите членки и социалните партньори могат да осигурят постигане на напредък по отношение на новите технологии и иновациите в промишлеността, само ако установят политики за повишаване на квалификацията на работниците и развиване на ученето през целия живот, за да ги възнаградят за направените инвестиции. Признаването на уменията и квалификациите и подобряването на условията на труд са от съществено значение за участието на работника. Засиленият социален диалог би трябвало да играе ключова роля за възраждането на европейската промишленост.

4.7 МСП и предприемачество

4.7.1 ЕИСК продължава да подкрепя категорично усилията на ЕС за укрепване на множеството бизнес модели на МСП чрез превръщане на принципа „Мисли първо за малките“ в реалност. **„Small Business Act“** трябва да бъде не само актуализиран, но и обновен и разширен, за да обхване оставащите пречки пред развитието и растежа. Тези реформи би трябвало да бъдат обвързани с Европейския семестър.

4.7.2 Дълбокият и широкообхватен „въпрос за един милиард евро“ е всъщност **как да бъдат променени европейските нагласи** така, че хората да започнат да ценят предприемачеството и поемането на риск.

4.7.3 ЕИСК счита, че мерките за **намаляване на регулаторните и административни разходи**, най-вече Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), както и за елиминиране на пречките пред растежа на предприятията, би следвало да се осъществят, без да се засягат нормативните актове, които защитават потребителите, околната среда, здравето и безопасността на работниците, както и тяхното информиране и консултиране, и трябва да отчетат споразуменията, сключени в рамките на социалния диалог.

4.7.4 **Мрежите за сътрудничество и клъстерите могат да бъдат** средство за растеж на МСП, както посочва Комисията. Подходът следва да включва всички сектори, предприятия от всякакъв мащаб, както и трансевропейски и международни вериги за създаване на стойност.

4.8 *Интернационализация на предприятията от ЕС*

4.8.1 ЕИСК подкрепя действията на Комисията за гарантиране на **достъпа** на предприятията от ЕС **до големите международни пазари**. Следва да се преследва последователно амбициозен дневен ред на ССТ и другите търговски преговори, в дух на реципрочност, по-специално с най-големия търговски партньор на ЕС — САЩ, както и между ЕС и страните от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство.

4.8.2 Следва да се използват двустранни и многостранни инструменти, за да се гарантира, че основните **търговски партньори** на ЕС **ще изпълнят своите международни задължения**.

4.8.3 Промислените стандарти в отделните икономически региони се различават значително и това създава пречки за търговията и по принцип възпрепятства създаването на условия на равнопоставеност. При условие че бъдат спазени основните изисквания по отношение на здравето, безопасността, защитата на околната среда и защитата на потребителите, предвидени в член 114 от ДФЕС, ЕИСК подкрепя насърчаването на **международни стандарти и регулаторно сътрудничество**, както и действия, включително надзор на пазара, за да се гарантира, че предприятията от ЕС ще могат да отстояват своите права на индустриална собственост. Съобщението можеше да съдържа по-конкретни мерки в това отношение.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

ПРИЛОЖЕНИЕ

КЪМ СТАНОВИЩЕТО

на Европейския икономически и социален комитет Следното изменение, което получи над една четвърт от подадените гласове, беше отхвърлено по време на разискванията (член 39, параграф 2 от Правилника за дейността):

Параграф 3.5 се изменя, както следва:

„3.5 Според ЕИСК през следващите няколко години основното предизвикателство ще бъде изграждането на конкурентоспособна приобщаваща и екологична икономика. ~~Необходимо е~~ Приоритетно е да се екологизира европейската промишленост и да се започне преход към нисковъглеродна и екологично ефективна по отношение на ресурсите икономика до 2050 г. посредством обновена промишлена политика. ~~Но за да успее в това начинание и в~~ Ако иска да гарантира промишлен растеж и създаване на работни места, Европа се нуждае от преход към иновативни, конкурентоспособни и устойчиви промишлени сектори и сектори на услугите, основани в по-голяма степен на знания и нови технологии, и носещи по-висока добавена стойност, ~~които да бъдат финансирани от амбициозен инвестиционен план. Тези амбициозни цели изискват все по-ефективни рамкови условия за инвестиции.~~“

Изложение на мотивите

- 1) Ако икономиката не е конкурентоспособна, тя няма да бъде устойчива, нито екологична. За да може икономиката да създаде достатъчно ресурси за поддържане на проспериращо и екологично общество, тя трябва да е цялостно конкурентоспособна.
- 2) Стилистична промяна.
- 3) Преходът на нашите производствени отрасли към сегменти с повече добавена стойност и др. е важен не само за екологизирането, той е необходим като гаранция за успешното бъдеще на Европа и от други гледни точки.
- 4) Промишлената политика не е и не трябва да се отнася до публични инвестиционни планове. Вместо това тя трябва да е набор от мерки за създаване на бизнес климат, който да привлича частни инвестиции при пазарни условия. Опитът, и то не само от моята страна през 70-те години на миналия век, показва, че големите публични инвестиции и схемите от вида „pick-the-winner“ за промишлеността се оказват скъпи на данъкоплатците без дългосрочни ползи.

Гласуване

Гласове „за“:	41
Гласове „против“:	81
Гласове „въздържал се“:	11

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 по отношение на намаляване на емисиите от замърсителите, отделяни от пътниите моторни превозни средства“

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD)

(2014/C 311/08)

Главен докладчик: г-н **Rapocchiarì**

На 6 февруари 2014 г. Европейският парламент и на 18 февруари 2014 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 по отношение на намаляване на емисиите от замърсителите, отделяни от пътниите моторни превозни средства“

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD).

Предвид неотложното естество на работата, на 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Virgilio Rapocchiarì за главен докладчик и прие настоящото становище със 158 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК винаги се е обявявал в полза на всички мерки, които дори в светлината на технологичното развитие допринасят за намаляване на емисиите от замърсители и в по-общ план за подобряване на качеството на въздуха.

1.2 Въпреки това разглежданото предложение буди известни недоумения по отношение на начина и сроковете, в които искаме да постигнем тези намаления, както се посочва по-долу в становището.

1.3 По-специално се забелязва недостиг, дори в някои случаи липса на подходяща оценка на въздействието на някои от предложените мерки; този недостиг и тази липса са явно несъвместими с принципа на „интелигентно регулиране“, многократно потвърждаван по отношение както на тези, така и на други сфери, важни в социално, икономическо и екологично отношение.

1.4 Подобно недоумение буди прекомерното използване на делегирани актове в сфери, които поради значението си със сигурност не изглеждат „несъществени елементи“ на регламент, следователно не отговарят на изискванията за включване в категорията на делегираните актове.

1.5 По тази причина ЕИСК препоръчва:

— да се премахне използването на делегирани актове, когато очевидни факти и проучванията, вече проведени от Европейската комисия и ИКЕ на ООН⁽¹⁾, позволяват незабавно прилагане на някои от планираните мерки (напр. увеличение на масата за някои лекотоварните превозни средства, както и изключването на превозни средства, работещи с газ от измерването на амоняка);

— да се извършват ясни и задълбочени анализи на въздействието за всички останали предложени мерки, в които изглежда съществуват недостатъци в това отношение и които въпреки това бихме искали да развием с помощта на делегираните актове.

⁽¹⁾ Икономическа комисия на ООН за Европа.

1.6 Според ЕИСК предложеното по-горе би позволило на законодателите да направят по-информирана, пълна и прозрачна оценка на предложението, като поне ограничат, ако не и премахнат изцяло, посочените по-горе проблеми.

2. Предложението на Комисията

2.1 Предложението има за цел да се внесат редица изменения на два действащи регламента:

- Регламент № 715/2007 за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6).
- Регламент № 595/2009 за одобрението на типа на моторни превозни средства и двигатели по отношение на емисиите от тежки превозни средства (Евро VI).

2.2 Намерението на Комисията е предложението да допринесе за намаляване на емисиите от замърсители и с някои от предвидените разпоредби да се опростят действащите нормативни актове.

2.3 Що се отнася до леките автомобили и лекотоварните превозни средства, най-важните промени засягат:

2.3.1 към настоящата оценка на емисиите на CO₂ се добавя и тази на метана, като по този начин се получава нова стойност, която е еквивалентната обща маса на CO₂. Тази мярка би дала възможност и за извършването на преглед на ограниченията за общите емисии на въглеродороди (ТНС), които понастоящем включват емисиите на метан (СН 4) и на неметанови въглеродороди (NMHC), като премахва регулирането относно конкретната оценка на емисиите на метан. Всичко това би трябвало да улесни въвеждането на пазара на превозни средства, работещи с природен газ, за които иначе е трудно спазването на ограниченията за ТНС;

2.3.2 преразглеждането на граничните стойности за емисиите на изгорелите газове при ниска температура (Евро 6);

2.3.3 предвиждането на отделна гранична стойност за емисиите на NO₂ (азотен диоксид), който досега беше включен в определянето на общите емисии на азотен оксид (NO_x);

2.3.4 преразглеждането на метода за измерване на частици чрез въвеждане на ново ограничение за броя на частиците;

2.3.5 преразглеждането на предписанията относно неограничения достъп до информация за ремонта и техническото обслужване на моторни превозни средства, с особено внимание върху потребностите на МСП.

2.4 За тежкотоварни превозни средства най-важните промени се отнасят до:

2.4.1 преформулиране на граничната стойност на максималната маса, за да се разшири приложимостта на законодателството относно емисиите на леки превозни средства (Регламент 715/2007), включително и за онези превозни средства, които въз основа на вариантите си на оборудване могат да попаднат в приложното поле на разпоредбите както за леките превозни средства, така и за тежкотоварните, като това се прави с цел да се избегне задължението за двойно сертифициране на едно и също превозно средство. Това би станало възможно, ако се позволи на тези превозни средства да достигнат максимално допустима маса от 5 000 кг, без да се снижава равнището на опазване на околната среда;

2.4.2 граничната стойност за емисиите на амоняк (NH₃), която понастоящем е задължителна за всички тежкотоварни превозни средства. В действителност рискът от отделянето на амоняк (използван в системите за контрол на емисиите) съществува при превозните средства с дизелов двигател, в които има именно такива системи. При бензиновите двигатели или тези на природен газ този риск не съществува и Комисията предлага да освободи от това ограничение автобусите и тежкотоварните превозни средства, работещи със съгъстен природен газ (CNG), безспорно по-екологично чисти, които в противен случай ще понесат значително увеличени, ненужни разходи.

2.5 За да осъществи горепосоченото, Комисията би искала да може да приема делегирани актове за неопределен срок, считано от влизането в сила на регламента.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК не може да не изрази някои съмнения относно формата на настоящото предложение, методите му на прилагане и съответните срокове.

3.2 Преди всичко се отбелязва самата структура на регламента, в който с един единствен законодателен акт се внасят разнообразни изменения, отнасящи се както до леки превозни средства, така и до тежкотоварни — подход, който не влиза в каноните на „интелигентното и прозрачно законодателство“. То беше една от основните задачи на CARS 21 ⁽²⁾, изтъкната отново в CARS 2020, работата по която все още продължава ⁽³⁾.

3.3 Оценката на въздействието, която придружава документа, в много случаи изглежда недостатъчна, а понякога дори липсва в част от предложените мерки, които обаче биха се отразили съществено върху цената на превозните средства.

3.4 Комисията още един път отправя искане да може да се възползва от инструмента на делегираните актове (около десетина) при прилагането на член 290 от ДФЕС и с това да редуцира конкретното съдържание на горепосочения законодателен акт, т.е. регламента.

3.4.1 Във връзка с това трябва да се добави, че някои от аргументите на предложението, за които се предвижда да се използват делегирани актове, са свързани с емисиите от моторни превозни средства и съответните гранични стойности. Тези въпроси винаги са били решавани от законодателите именно заради тяхното значение. Те трудно биха могли да се определят като „несъществени елементи“ на един регламент и следователно да попаднат в категорията на делегираните актове.

3.4.2 ЕИСК многократно е изтъквал в своите становища въпроса за прекомерното използване на делегирани актове, като неотдавна обобщил проблемните аспекти в доклад ⁽⁴⁾. В него, като се изтъква все по-широкото поле за маневри на Комисията в тази област, се повдигат въпроси по отношение на прозрачността на системата, правилното използване на процедурите и ефикасността на механизмите за контрол.

4. Специфични съображения

4.1 Относно включването на метана (CH₄) като еквивалент на CO₂ (вж. параграф 2.3.1), ЕИСК има силни съмнения, тъй като подобен избор би довел до преразглеждането на актуалните стандарти относно CO₂ (Регламент 443/2009 и Регламент 510/2011). Целите, определени в тези регламенти, бяха установени без отчитане на еквивалента на CO₂, евентуалното въвеждане на който ще изисква задълбочена оценка на въздействието с цел коректен преглед на посочените регламенти. Включване на еквивалент на CO₂ също би имало последствия и за потребителите, както по отношение на преразглеждането на данъчното облагане в държавите членки, в които последното се основава на емисиите на CO₂, така и поради опасността от объркване на потребителите, които са свикнали с настоящото обозначаване на емисиите на CO₂. Всичко това се прави с цел минимални промени на стойностите, отчитани понастоящем с CO₂ (увеличението би било по-малко от 1 гр/км), в резултат на което възникват значителни усложнения при мониторинга.

4.2 Що се отнася до граничните стойности на емисиите на изгорелите газове при ниска температура (параграф 2.3.2), ЕИСК препоръчва евентуалното преразглеждане на граничните стойности да бъде предшествано от широкообхватна и задълбочена оценка на въздействието, включително и по отношение на въглеродния оксид (CO) и въглеводородите (HC), а не само за азотните оксиди (NO_x) и азотните диоксиди (NO₂).

4.3 В случая на азотния диоксид (параграф 2.3.3), значителен замърсител, особено в градските зони, решението да се определят граничните му стойности посредством делегирани актове също би трябвало да бъде подкрепено от задълбочена оценка на въздействието.

⁽²⁾ „CARS 21: Конкурентна нормативна рамка за автомобилостроенето през 21-ви век“, COM (2007) 22 final.

⁽³⁾ „CARS 2020: План за действие за конкурентоспособна и устойчива автомобилна промишленост в Европа“, COM (2012) 636 final.

⁽⁴⁾ Информационен доклад INT/656 от 18.9.2013 г. „По-добро регулиране: актове за изпълнение и делегирани актове“.

4.4 По отношение на прегледа на измерването на частиците (параграф 2.3.4), ЕИСК отбелязва, че при въвеждането на ограничения за броя частици (Регламент 692/2008) граничната стойност на масата на частиците беше намалена от 5,0 мг/км на 4,5 мг/км именно с цел привеждане в съответствие с броя на частиците. Предложението, обаче, изглежда неоправдано и противоречи на това, което работната група на ИКЕ на ООН ⁽⁵⁾ (в която участва и Комисията) неотдавна потвърди, а именно, че не е необходимо да се преразглеждат процедурите във връзка с частиците.

4.5 Във връзка с достъпа до информация (параграф 2.3.5), ЕИСК припомня, че съгласно член 9 от Регламент 715/2007 до 2 юли 2011 г. Комисията трябваше да изготви доклад по темата, който все още не е представен. Следователно се подразбира, че всяко едно решение по този въпрос може да бъде взето едва след като Съветът и Европейският парламент са разгледали въпросния доклад.

4.6 ЕИСК оценява положително гъвкавостта, която предстои да бъде предоставена по отношение на граничните стойности на емисиите на някои леки превозни средства. Ако тези стойности бъдат достигнати, тези превозни средства рискуват да попаднат в категорията на тежкотоварните превозни средства със съответното задължение за двойно типово одобрение (параграф 2.4.1). Въвеждането на ограничение от 5 000 кг за максимално допустима маса на превозно средство изглежда в съответствие с настоящото ограничение от 2 840 кг като референтна маса. Все пак използването на делегирани актове за актуализирането на процедурата на изпитване не изглежда оправдано. ЕИСК обаче смята, че това предложение, което се обсъжда отдавна, би трябвало да влезе в сила веднага, дори като преходна разпоредба — без използване на процедурата на делегираните актове. Причината е, че мярката ще има ограничена продължителност, тъй като скоро се очаква одобрението в ИКЕ на ООН в Женева на новата процедура WLTP (*World Light Duty Test Procedure*), с която ще бъдат преразгледани всички процедури за изпитване на леки превозни средства и която според Комисията ще се прилага от 2017 г. нататък.

4.7 Накрая ЕИСК подкрепя Комисията и по отношение на предложението за изключване на задвижваните с газ превозни средства от отчитането на амоняка (параграф 2.4.2), тъй като става въпрос за корекция на разпоредба, която дискриминира превозните средства, работещи с природен газ (CNG). Въпросът вече беше повдигнат при обсъждането на Регламент 595/2009, но после незнаяно защо беше забравен при окончателното изготвяне на самия регламент.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Икономическа комисия на ООН за Европа със седалище в Женева, която наред с останалите си задачи има за цел да уеднаквява техническите регламенти на световно равнище с участието на 58 подписали страни и на ЕС (WP 29).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Предприемане на действия за преодоляване на последиците от лишаването от изборителни права на граждани на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение“

COM(2014) 33 final

(2014/C 311/09)

Единствен докладчик: г-н **Andris Gobiņš**

На 7 март 2014 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 — Предприемане на действия за преодоляване на последиците от лишаването от изборителни права на граждани на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение“

COM(2014) 33 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 203 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Гледната точка на Комитета

1.1 Гражданите на ЕС заемат централно място в текста на член 10, параграф 3 от ДЕС, който постановява, че „Всеки гражданин на ЕС има право да участва в демократичния живот на Съюза“. Това съвсем естествено трябва да включва правото на участие в избори, което е важен елемент от демокрацията и основно човешко право.

1.2 Едно от основните права на гражданите на ЕС е правото на свободно движение. Гражданите на ЕС могат да пребивават и работят във всяка една от 28-те държави членки.

1.3 Членове 39 и 40 от Хартата на основните права — която има същата правна сила като Договорите — постановяват, че гражданите на ЕС, които упражняват основното си право на свободно движение, имат право да участват в европейски и местни избори при същите условия като гражданите на държавата, в която пребивават. Участието в национални избори обаче не е включено в Хартата.

1.4 Общо 23 държави — членки на ЕС, позволяват на своите граждани, живеещи в друга държава членка, да гласуват на национални избори. В рамките на неофициално проучване, изготвено от организацията *Europeans Throughout the World* (ETTW) за целите на настоящото становище, емигрантските организации в Европа посочват, наред с останалото, следните позитивни причини за запазване на правото на глас:

— Гласуването на избори — било то местни, регионални, национални или европейски — е основно демократично право, което трябва да се подкрепя и защитава.

— За да бъдат националните избори наистина демократични, трябва да бъде чуто гласът на всички граждани, включително на тези, които са решили да живеят и работят в чужбина.

- Правото да гласуват на национални избори позволява на живеещите в чужбина да поддържат важни връзки с родните си страни и да продължават да бъдат „отговорни граждани“ и „добри европейци“.
- Живеещите в чужбина по дефиниция са „посланици“ на родните си страни и често трябва да се справят с последиците от взетите от тях политически решения.
- Гласуването в друга европейска страна се смята за практически израз на европейското мото „Единство в многообразието“.

1.5 Пет държави членки — Кипър, Дания, Ирландия, Малта и Обединеното кралство — не позволяват на своите граждани, живеещи в друга страна от ЕС, да гласуват на национални избори, било то незабавно след като напуснат родната си държава или след определен период от време. Не се знае със сигурност колко граждани на ЕС са засегнати или потенциално засегнати от този вид лишаване от изборителни права, но според оценките близо 3 милиона граждани на ЕС от въпросните пет държави живеят в друга страна от ЕС ⁽¹⁾.

1.6 Мнозинството от гражданите, които са лишени от изборителни права вследствие на подобни политики, не могат да участват и в националните избори в страната, в която живеят ⁽²⁾. Тези практики създадоха т.нар. „изгубен електорат“ — група от граждани, които нямат право да гласуват на никакви национални избори.

1.7 Един от често изтъкваните аргументи в полза на лишаването от изборителни права е, че гражданите, живеещи в чужбина, губят контакт с родната си страна. В миналото това може би е било вярно, но днес благодарение на модерните комуникационни технологии гражданите на ЕС, живеещи в чужбина, могат лесно да поддържат тесни връзки с родната си страна. Те могат да следят събитията в родната си страна по телевизията, по радиото и по интернет, който по-специално се наложи масово като средство за общуване и участие. Те могат да пътуват бързо и евтино до родните си места, а в много случаи дори плащат данъци или получават пенсии от родните си страни. Трудно могат да се намерят аргументи за това мястото на физическо пребиваване да се използва като пропорционален показател за загуба на изборителни права.

1.8 В своята препоръка от 29 януари 2014 г. Комисията призовава въпросните пет държави членки да позволят на гражданите си да запазят правото си да гласуват на национални избори, ако засвидетелстват постоянен интерес към политическия живот в родната си страна, например като подадат заявление с искане да останат вписани в изборителните списъци. Комитетът би се радвал, ако текстът включваше общо искане към всички държави членки да гарантират, че гражданите, живеещи в чужбина, могат да гласуват също толкова лесно, колкото и гражданите, живеещи в родната си страна.

1.9 Комитетът твърдо подкрепя тази препоръка, която придружава съобщението, за което се отнася настоящото становище.

1.10 Съгласно член 20 от ДФЕС гражданството на ЕС допълва националното гражданство. Затова изглежда странно някои граждани да бъдат лишавани от едно основно право — правото на глас, когато упражняват друго основно право — правото на свободно движение. Разбираемо е защо според мнозина това противоречи на цялостната философия на гражданството на ЕС.

1.11 Правилата, уреждащи изборителните права на национални избори, без съмнение са от компетентността на държавите членки, а не на ЕС. ЕС не поставя и не трябва да поставя под въпрос този важен принцип. От гледната точка на гражданите обаче е необходимо да се постигне напредък по този въпрос. Гражданите трябва да могат да упражняват основните права, с които всички държави членки са се ангажирали посредством Договорите на ЕС, без националното законодателство да ги лишава от изборителни права заради това.

⁽¹⁾ По данни на Евростат през 2013 г. 1,17 милиона граждани на ЕС от въпросните пет държави са пребивавали в друга страна от ЕС. Тези данни обаче не включват чуждестранните граждани на ЕС, живеещи в Гърция, Франция, Хърватия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта и Обединеното кралство (въпреки че ирландските граждани, живеещи в Обединеното кралство, са включени).

⁽²⁾ Според Комисията нито една държава членка няма обща политика, която да предоставя на пребиваващите на нейната територия граждани на други държави членки правото да гласуват на национални избори. Има обаче някои изключения: „отговарящите на критериите за гражданство на Британската общност“ могат да гласуват на национални парламентарни избори в Обединеното кралство, а гражданите на Обединеното кралство имат правото да гласуват на национални парламентарни избори в Ирландия.

1.12 Комитетът насърчава въпросните пет държави членки да намерят начин да бъдат по-гъвкави. Съвсем естествено е всяка отделна държава да намери различно решение. Основният въпрос е всички граждани на ЕС да запазят правото си да гласуват на национални избори в страната си на произход. Комитетът насърчава тези държави членки да обмислят становището на Европейската комисия, че вместо да се ограничават изборителните права в зависимост от местопребиваването, живеещите в чужбина би следвало да имат възможност да засвидетелстват постоянния си интерес към политическия живот в страната си на произход. Поради самата си същност сроковете за запазване на изборителните права вероятно ще бъдат произволни.

1.13 Комитетът би искал също така да подчертае колко е важно живеещите в чужбина да получават ясна информация за своите права и как могат да ги упражняват.

1.14 Комитетът призовава компетентните национални власти да направят процедурите за регистрация и гласуване възможно най-прости и прозрачни.

1.15 И накрая, Комитетът подчертава, че лишаването от изборителни права на национални избори е само един пример за посегателствата срещу гражданските права, с които се сблъскват гражданите, живеещи в друга държава — членка на ЕС. Комитетът призовава Комисията да идентифицира всички подобни посегателства, за да представи пълна картина на актуалната ситуация в Европа, обръщайки специално внимание на възможностите за активно гражданство и участие в ежедневието процес на вземане на решения.

2. Допълнителна обща информация

2.1 В препоръката си Комисията прави изчерпателен преглед на правната ситуация във всяка от въпросните пет държави членки. Въз основа на предоставената от ЕТТВ информация, обаче, Комитетът би искал да добави някои бележки към посоченото от Комисията.

2.2 *Кипър*: Близко 480 000 граждани на Кипър живеят в други страни от ЕС, като по-голямата част от тях са в Обединеното кралство. Въпреки казаното, тези граждани всъщност са имали възможност да участват в миналогодишните национални избори. С други думи, изглежда има разминаване между правната ситуация и реалните практики.

2.3 *Дания*: Близко 140 000 датски граждани живеят в друга държава — членка на ЕС. Конституцията на Дания постановява, че датските граждани имат право да гласуват на избори за датски парламент, ако пребивават постоянно в страната. Все пак бяха въведени редица изключения. При определени обстоятелства гражданите могат да запазят изборителните си права за период от 12 години, а в някои случаи дори за по-дълго. Тези изключения поставят под въпрос свързания с конституцията аргумент за продължаване „общо“ лишаване от изборителни права на датските граждани, живеещи в чужбина.

2.4 *Ирландия*: Броят на ирландските граждани, живеещи в чужбина, е много висок — според последните официални данни близо 3 милиона, половин милион от които живеят в други държави — членки на ЕС. Един от аргументите против предоставянето на изборителни права на живеещите в чужбина е, че те могат да се превърнат в доминиращ фактор в ирландската политика. Последните развития обаче показват, че ирландските граждани, живеещи в чужбина, биха могли постепенно да получат изборителни права. 78 % от делегатите на заседаващия понастоящем Конвент за Конституция подкрепят идеята живеещите в чужбина да получат правото да гласуват на президентски избори. В законопроект за реформа на Seanad (горната камара на парламента) дори се предлага живеещите в чужбина да имат правото да гласуват на избори за Seanad. Макар че правителството все още не е дало отговор на Конвента за Конституция, изглежда в страната вече се наблюдава тенденция към промяна по въпроса за лишаването от изборителни права.

2.5 *Малта*: Близко 101 700 малтийски граждани живеят в други страни от ЕС, голямото мнозинство от които в Обединеното кралство ⁽³⁾. Конституцията на Малта постановява, че малтийски гражданин има право на глас, ако „е постоянно пребиваващ на територията на Малта и през 18-те месеца, предхождащи непосредствено регистрирането му, е пребивавал в страната през непрекъснат период от шест месеца или през периоди с обща продължителност от шест месеца“. В решението си по знаково дело от 2003 г. малтийски съд постанови, че понятието „местопребиваване“ в малтийската конституция трябва да се тълкува като „обичайно местопребиваване“, тъй като по-тясното тълкуване на „местопребиваване“ като „физическо местопребиваване“ би било в разрез с Европейската конвенция за правата на човека. Това съдебно решение не беше последвано от изменение на конституцията.

2.6 *Обединено кралство*: Близко 2,2 милиона граждани на Обединеното кралство живеят в друга държава — членка на ЕС. Правилата, уреждащи техните изборителни права на парламентарни избори в Обединеното кралство, се промениха три пъти през последните 30 години. Преди 1985 г. живеещите в чужбина не можеха да гласуват по никакъв начин. От 1985 г. нататък гражданите губеха изборителните си права пет години след преместването си в чужбина. През 1989 г. този период беше увеличен на 20 години, а през 2000 г. — намален на 15 години, като този срок все още е в сила. Съвсем наскоро, на партийния си конгрес на 1 и 2 март 2014 г., либерал-демократите — които са част от управляващата коалиция — решиха, че живеещите в Европа граждани на Обединеното кралство трябва да имат правото да гласуват на национални избори.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Данни, предоставени от малтийското правителство.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент относно действията за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти, на вътрешния пазар и в трети държави“

COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD)

(2014/C 311/10)

Докладчик: г-н Igor Šarmír

На 9 декември 2013 г. Европейският парламент и на 11 декември 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 42, член 43, параграф 2 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 действията за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти, на вътрешния пазар и в трети държави“

COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 30 април), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 154 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства усилията на Комисията за по-опростена и по-ефикасна политика за насърчаване на европейските продукти на хранително-вкусовата промишленост.

1.2 ЕИСК приветства по-специално факта, че Комисията си е поставила за цел да увеличи значително бюджета в подкрепа на действията за насърчаване и да прилага реална стратегия за насърчаване.

1.3 ЕИСК признава необходимостта от по-голяма подкрепа за действията за насърчаване в трети страни, защото те имат голям потенциал да поемат европейските продукти на хранително-вкусовата промишленост, като до момента за тези страни се отделяше по-малко от 30 % от бюджета, предназначен за действия за насърчаване. Все пак амбицията да се отдели 75 % от бюджета за действията за насърчаване в трети страни ни се струва несъразмерна спрямо реалните предизвикателства пред европейския сектор на хранително-вкусовата промишленост. По-адекватното разпределение на средствата, предназначени за насърчаване в Европа и трети страни, би било в съотношение 50 % — 50 %.

1.4 Според ЕИСК европейските селскостопански продукти се сблъскват на пазара на ЕС с все по-яръстната конкуренция на вносните продукти. Поради тази причина е необходимо да се увеличат действията в рамките на ЕС за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти, още повече че по-голяма част от европейски потребители не познават сравнителните предимства на същите тези продукти.

1.5 ЕИСК препоръчва в определени случаи и като изключение да бъде предвидена възможността за насърчаване на продукти на хранително-вкусовата промишленост на дадена държава членка на нейната собствена територия.

1.6 ЕИСК препоръчва вторично преработените продукти (извън Приложение I към ДФЕС) да бъдат изрично посочени в член 5 като допустими продукти; освен това отправя искане изричното изключване на продуктите от риболов и аквакултури да бъде заличено.

1.7 ЕИСК препоръчва насърчаването на виното да може да се ползва от европейска подкрепа, не само ако друг продукт участва в съответната програма, но и когато тази програма е свързана с проект за селски туризъм.

1.8 ЕИСК препоръчва подкрепата, оказвана от ЕС за насърчаване на млякото, предназначено по-конкретно за децата в учебните заведения на Европейския съюз, да може да достига 60 % от стойността на разходите, както е случаят с плодовете и зеленчуците.

1.9 ЕИСК призовава да остане задължението за държавите членки да участват до 30 % в разходите, свързани с кампаниите за насърчаване. В противен случай много потенциални кандидати нямат да имат необходимите финансови средства за осъществяването на програмите за насърчаване. ЕИСК настоява професионалните организации във всички държави членки да разполагат с еднакви възможности да се ползват от подкрепата за насърчаване на техните продукти на хранително-вкусовата промишленост.

1.10 ЕИСК препоръчва организациите да могат да внасят кандидатурите за получаване на подкрепата на ЕС на едно гише в Комисията и преди тя да се произнесе, информацията относно всяка кандидатура да бъде предоставяна на държавата членка, от която е кандидатстващата организация.

1.11 ЕИСК препоръчва административните процедури, свързани с подготовката и мониторинга на програмите за насърчаване, да бъдат опростени, по-конкретно чрез намаляване на броя на изискваните от Комисията отчети. Изключително важно е да се намали административната тежест. Необходимо е по-голяма гъвкавост, която да даде възможност за адаптиране на програмите към променящите се пазарни условия по време на фазата на прилагане. За да се постигне тази цел, би следвало да се намали обемът информация, която се изисква при представянето на програмите ⁽¹⁾.

2. Общи бележки

2.1 Политиката за подкрепа на насърчаването на селскостопански продукти е необходима, за да се осигури подемот на европейското селско стопанство. Работещите в сектора на хранително-вкусовата промишленост са изправени пред все по-силна конкуренция в усилията им да се наложат на европейския и на световния пазар.

2.2 Регламент (ЕО) № 3/2008 дава възможност за провеждане на действия за насърчаване, подкрепяни от Европейския съюз. Неговите механизми се оказаха по-добре адаптирани към предизвикателствата на глобализираната икономика, отколкото предходната система, въведена с регламенти (ЕО) №№ 2702/1999 и 2826/2000. Кампаниите за насърчаване, провеждани в съответствие с Регламент (ЕО) № 3/2008, наблягаха на качеството, хранителната стойност и безопасността на продуктите на хранително-вкусовата промишленост на Европейския съюз, като акцентираха и върху други характеристики и предимства на тези продукти, а именно начините на производство, етикетването, хуманното отношение към животните и опазването на околната среда. Действията за насърчаване можеха да се провеждат под формата на рекламни кампании, на промоции на мястото на продажба, на кампании за връзки с обществеността, участия в изложения, салони и други. В периода между 2000 и 2012 г. ЕС е съфинансирал 552 програми за насърчаване.

2.3 При все това опитът, свързан със системата за подкрепа на насърчаването на селскостопански продукти, предвидена в Регламент (ЕО) № 3/2008, вече показва, че тази система е достигнала предела си, защото в контекста на икономическа и финансова криза е абсолютно наложително да се използват повече средства, а действията за насърчаване да бъдат по-целенасочени.

2.4 Настоящото предложение беше предшествано от „Зелена книга относно насърчаването и информирането в подкрепа на селскостопанските продукти — стратегия с висока европейска добавена стойност за насърчаване на вкусовете на Европа“ (СОМ(2011) 436 final) и от „Съобщение на Комисията относно насърчаването и информирането в полза на селскостопанските продукти: стратегия с висока европейска добавена стойност за насърчаване на вкусовете на Европа“ (СОМ(2012) 148 final). Европейският икономически и социален комитет е изразил становището си по тези два документа ⁽²⁾. Изразяваме задоволството си от това, че Комисията в голяма степен е взела предвид заключенията и препоръките, съдържащи се в двете становища на ЕИСК, по-специално по отношение на увеличаването на бюджета и опростяването на административната процедура.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Насърчаването и информирането в полза на селскостопанските продукти: стратегия с висока европейска добавена стойност за насърчаване на вкусовете на Европа“, ОВ С 43 от 15.2.2012 г., стр. 59-64.

⁽²⁾ ОВ С 43, 15.2.2012 г., стр. 59-64 и ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 141-144.

2.5 Друга цел на предложението е прилагането на европейска стратегия за насърчаване, която би дала възможност за по-ефективно насочване на действията. Тази стратегия би трябвало да доведе до увеличаване на броя на програмите, насочени към трети страни, както и на многонационалните програми (представени от организации от няколко държави членки), и да запълни пропуската, че в рамките на вътрешния пазар потребителите са много слабо запознати с достойнствата на европейските селскостопански продукти. Между 2010 г. и 2011 г. едва 30 % от разходите, отделени за действия за информиране и насърчаване, бяха насочени към пазарите на трети страни, а тези пазари имат значителен потенциал за растеж. Освен това едва 14 % от европейците разпознават знаците на продуктите, ползващи се със защитено наименование за произход (ЗНП) или друго защитено географско указание (ЗГУ).

2.6 Съгласно предложението общата сума на помощите ще се увеличи значително, а оценката на проектите ще се извършва само на равнище Европейска комисия, без да бъде предшествана от първоначална оценка на равнище държава членка.

2.7 С предложението се внасят и други важни нововъведения като възможността да се посочва произходът и марките на продуктите, включването на организации на производители в списъка на бенефициерите и по-голям брой допустими продукти.

3. Специфични бележки

3.1 Новата стратегия за насърчаване

3.1.1 Една от обявените цели на бъдещата стратегия за насърчаване е оказване на по-голяма подкрепа на действията в трети страни. Тази цел е безспорна, защото тези нови пазари с висок потенциал за растеж са в състояние да поемат значителна част от европейското производство, при положение че техните потребители бъдат убедени в конкретните предимства на продуктите на европейската хранително-вкусова промишленост. При все това този стратегически приоритет не би трябвало да бъде в ущърб на усилията за насърчаване на вътрешния пазар, където европейските продукти също са изправени пред все по-силна конкуренция от страна на вносните продукти. Поради това амбицията да бъдат отделени 75 % от прогнозните разходи за провеждане на действия за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти на Съюза, в трети държави (съображение 8 от преамбула), ни се струва несъразмерна и прекомерна спрямо реалните предизвикателства пред европейското селско стопанство. Отделянето на 50 % от разходите би било по-балансирана цел.

3.1.2 Цените на вносните продукти често са по-ниски от тези на европейските, не само заради по-ниските социално-икономически разходи, но и заради стандартите на производство, които не са толкова високотелни по отношение на безопасността и проследяемостта на храните, както и на здравето и безопасността на работниците. В замяна на това, както се посочва в предложението, повечето потребители в държавите членки не са наясно с „качеството като цяло“⁽³⁾ на продуктите на европейската хранително-вкусова промишленост. Ето защо трябва да бъдат отделени поне толкова усилия за насърчаването на европейските продукти на вътрешния пазар, колкото на пазарите на трети страни. Това е още по-необходимо с оглед на това, че противно на повечето жители на трети държави, повечето европейски граждани разполагат със средствата да платят за преимуществата на тези продукти, които ще продължават да купуват, при условие че бъдат убедени в преимуществата им. Поради глобализацията и последствията от кризата за голяма част от европейското население ЕС неизбежно ще бъде заливан все повече и повече с евтини продукти от трети страни.

3.1.3 Общите правила на ЕС забраняват насърчаването на продуктите на една единствена държава членка, защото подобни действия могат да се приемат за протекционистични. Това изглежда логично, защото в общия пазар не би трябвало да има бариери. При все това в конкретни случаи би трябвало да има изключения от това правило. По-конкретно, когато някои цели на европейския проект са нарушени, както е случаят с целта за балансирано регионално развитие. На практика пазарните сили понякога успяват да заместят местното производство на дадена държава членка с продукти, внос от друга държава членка, и по този начин подемот на селското стопанство в една страна се извършва в ущърб на развитието на селското стопанство на друга страна. Ето защото смятаме, че би било справедливо да се разреши, дори да се подкрепи, в изключителни случаи, за всеки конкретен случай и според ясно определени критерии, насърчаването на селскостопански продукти на държава членка в рамките на собствения ѝ пазар.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Селскостопанският модел на Общността: качество на производството и информиране на потребителите като елементи на конкурентоспособността“, ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 5-10.

3.1.4 Сред приоритетите на Европейския съюз са балансирано териториално и социално развитие, както и сигурността на продоволствените доставки. Развитието, обаче, съвсем не е балансирано, а положението не се подобрява. От друга страна, в редица държави членки процентът на сигурност на доставките е спаднал под доста тревожен долен праг. В Словакия, например, процентът на самостоятелна продоволствена обезпеченост е едва 47 %. Ключовото условие за постигане на двете цели, посочени по-горе, е несъмнено едно ефективно селско стопанство, а то не може да се развива правилно, ако няма достатъчно пазарни перспективи. Западането на селското стопанство в някои държави членки е пряко свързано с това на продажбите на хранителни продукти собствено производство на вътрешния пазар на страната. Причините за това са комплексни, но възраждането на селското стопанство се нуждае, наред с други, и от информационни компании, насочени към потребителите в страната, които да изтъкват достойнствата на продуктите собствено производство.

3.1.5 Съгласно достоверни показатели спадът в купуването на продукти собствено производство в някои държави членки не винаги се дължи на по-доброто съотношение качество-цена на вносните продукти; то може да се дължи на други фактори. Например в бившите комунистически страни от Централна Европа основните участници от големите търговски вериги са търговски дружества от Западна Европа, които естествено поддържат привилегирани отношения с доставчиците от страните, в които преди това са били устроени и където често се намират техните изкупвателни центрове за новите страни.

3.2 Допустими продукти

3.2.1 В съображение 6 от преамбюла, както и в официалните информационни документи, публикувани от Комисията, се посочва, че схемата за насърчаване вече ще бъде отворена за всички селскостопански продукти, които не са включени в Приложение I към ДФЕС (крайни селскостопански продукти), които са допустими за европейските системи за качество, като шоколада, захарните изделия, бирата и други. Това отваряне се счита за едно от основните нововъведения на новата схема. В член 5 от предложението, посветен на допустимите продукти и теми, то не се споменава, защото този член определя като допустими само селскостопанските и хранителните продукти, изброени в списъка от Приложение I, плюс вината и спиртните напитки. Това създава проблем, защото съдържанието на разпоредбите не е ясно.

3.2.2 Когато става въпрос за допустими продукти, единствено действията за информиране и насърчаване, свързани с виното, са обвързани с условия. Поставеното условие е и друг продукт да бъде обект на съответната програма за насърчаване. Това се обяснява с факта, че информирането и насърчаването на вината на Съюза е една от водещите мерки на програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор, предвидени от ОСП в рамките на общата организация на пазара. Въпреки това принципът за насърчаване на вината съвместно с други храни се поставя под въпрос поради изключването на продуктите от риболов и аквакултури — естествени придружители на определени вина. ЕИСК отправя искане да бъде премахнато предвиденото в член 5 изключване на тези продукти.

3.2.3 От друга страна, европейските вина са изправени пред изключително тежката конкуренция на вината от „Новия свят“, което води до намаляване на производството в европейските страни и повишаване на производството в страни като Чили, Аржентина, Южна Африка, Австралия, САЩ, дори и Китай. Причините за това са комплексни, но като цяло вносните вина се характеризират с по-ниска цена, с по-малко „допълнителни“ преимущества (много малко географски означения, липса на официален контрол, много ограничени уточнения относно годината или района на производство, ограничен брой винени сортове и други) и със значителни усилия за насърчаване. Освен това капацитетът на производителите от трети страни да гарантират редовни доставки в достатъчни количества, с постоянни органолептични свойства и на интересни цени, е много атрактивен за големите вериги, които търсят именно такъв тип доставчици. За много по-разнообразния европейски лозаро-винарски сектор е по-трудно да отговори на тези изисквания.

3.2.4 Ето защо още повече действия за информиране и насърчаване трябва да бъдат насочени към качествените европейски вина, за да могат потенциалните потребители да се запознаят с техните преимущества. Ако подкрепата, оказвана за насърчаване на европейските вина, трябва да бъде обвързана с условия поради изброените по-горе причини (параграф 3.2.2), препоръчваме да се предвиди и допълнителна възможност, освен едновременното насърчаване на други селскостопански продукт. Тази алтернатива би позволила насърчаването на вината да се обвърже със селския туризъм. В редица държави от Централна Европа този начин на насърчаване на вината се оказва успешен.

3.2.5 На практика тази взаимноизгодна връзка със селския туризъм може да обхване всички продукти на земеделието и животновъдството, както и рибарството и аквакултурата, за да се постигнат максимални синергии и да се стимулира по този начин диверсификацията на източниците на доходи в селските райони и крайбрежните зони.

3.3 Осъществяване и управление на обикновените програми

3.3.1 Съгласно въведената от Регламент (ЕО) № 3/2008 система националните власти на държавите членки извършваха предварителен подбор два пъти годишно на кампаниите, които да се ползват от подкрепата на Съюза. След това изпращаха получените предложения на Европейската комисия, която на свой ред извършваше подбор. С настоящото предложение се цели опростяване на процедурата чрез въвеждане на едно гише за подбор на програмите. Подборът ще се извършва от Комисията един път годишно. Това несъмнено води до опростяване на процедурата. Въпреки това управлението на „обикновените“ програми (идващи от една единствена държава членка) ще продължи да се извършва съвместно с държавите членки, след подбор от Комисията.

3.3.2 ЕИСК препоръчва организациите да могат да внасят кандидатурите за получаване на подкрепата на ЕС на едно гише в Комисията и преди тя да се произнесе, информацията относно всяка кандидатура да бъде предоставяна на държавата членка, от която е кандидатстващата организация.

3.3.3 При старата схема Европейският съюз можеше да финансира половината от разходите, свързани с кампанията. Предлагащите организации трябваше да участват във финансирането на предложените от тях програми с най-малко 20 % от действителните разходи за програмите. Останалата част от финансирането се покриваше от националните власти⁽⁴⁾. В определени случаи (например действия за насърчване на плодове и зеленчуци, предназначени за европейските ученици) участието на Европейския съюз можеше да достигне 60 % от разходите.

3.3.4 Съгласно схемата, предвидена в предложениния регламент, програмите ще бъдат финансирани само от предлагашата организация и от Европейския съюз. Националните власти вече няма да са длъжни (нищо ще имат възможност) да участват във финансирането на програмите.

3.3.5 Финансовото участие на Съюза може да достигне 50 % от разходите, свързани с програмата, но може да бъде увеличено на 60 % за „многонационална“ програма, за програма, насочена към една или повече трети държави, и действията за информиране и насърчване по отношение на плодовете и зеленчуците, предназначени специално за децата в учебните заведения на Съюза.

3.3.6 ЕИСК оценява това, че повече програми ще могат да получават 60 % финансиране на разходите от страна на ЕС. При все това участието на предлагашата организация ще бъде при всички случаи по-голямо от това при предишната схема, тъй като националните власти не могат да участват. Това със сигурност ще разколебае организациите със скромен бюджет и ще даде възможност на относително богатите организации да се възползват в по-широка степен отпреди от схемата за подпомагане на действията за информиране и насърчване.

3.3.7 Ето защо ЕИСК смята, че би било добре, ако националните власти запазят възможността да участват във финансиране на разходите, свързани с действията за насърчване (до 30 %), и това поне в случаите когато държавите членки участват в управлението на програмите (обикновени програми).

3.3.8 Също така счита, че е препоръчително да се разреши по-голямо финансово участие на ЕС (60 % от разходите) за действията на информиране и насърчване, свързани с млякото, предназначено за децата в учебните заведения на Съюза. За да се осигури здравословно и балансирано хранене, децата днес се нуждаят не само от повече плодове и зеленчуци, но също и от повече мляко и млечни продукти.

Брюксел, 30 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Регламент (ЕО) № 3/2008, член 13, трета алинея.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕО) № 850/98, (ЕО) № 2187/2005, (ЕО) № 1967/2006, (ЕО) № 1098/2007, № 254/2002, (ЕО) № 2347/2002 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1434/98 по отношение на задължението за разтоварване на сушата“

COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD)

(2014/C 311/11)

Единствен докладчик: г-н **Gabriel Sarró Iparraquirre**

На 13 януари 2014 г. Европейският парламент и на 16 януари 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43 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 за изменение на регламенти (ЕО) № 850/98, (ЕО) № 2187/2005, (ЕО) № 1967/2006, (ЕО) № 1098/2007, № 254/2002, (ЕО) № 2347/2002 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1434/98 по отношение на задължението за разтоварване на сушата“

COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 199 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 След одобряването на новата обща политика в областта на рибарството (ОПОР), в която като новост се включва задължението за разтоварване на сушата както на видовете, за които има определени общ допустим улов (ОДУ) и квоти, така и на видовете с минимални референтни размери за опазване, ЕИСК счита за належащо действащото законодателство, съгласно което в определени случаи изхвърлянето е задължително, да бъде адаптирано спрямо посоченото задължение за разтоварване.

1.2 Въпреки това счита, че предложението на Комисията е прекалено сложно и че при изпълнение на задължението за разтоварване на сушата ще се създаде допълнителна прекомерна и несъразмерна работа за рибарите. Ето защо счита, че трябва да се заложи на по-прагматична, ясна, проста и гъвкава нормативна уредба, която действително предоставя на рибарите необходимото време за адаптиране в рамките на преходен период, през който не им се налагат стриктни санкции.

1.3 ЕИСК изразява съжаление, че не беше направена предварителна оценка на въздействието, в която да се анализират последиците от прилагането на задължението за разтоварване на сушата за различните флотилии.

1.4 ЕИСК счита, че техническите мерки са от основно значение за риболовната дейност, поради което решенията за тях би трябвало да се вземат след осъществяване на пряк контакт с пристанищата; те трябва да бъдат специфични за отделните случаи, да имат временен характер и да бъдат подкрепяни от процеси за бързо и ефикасно вземане на решения, които позволяват адаптиране към изменящите се обстоятелства и развитието на засегнатите видове.

1.5 ЕИСК настоятелно приканва съзакондателя да вземе предвид неговите забележки относно новите определения, състава на улова, регистрирането на улова, новите задължения за контрол, разрешението за риболов, допустимите отклонения, контрола чрез вътрешна система за видеонаблюдение и санкциите.

2. Мотиви за изготвяне на становището

2.1 На 11 декември 2013 г. беше приет Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно общата политика в областта на рибарството. Регламентът се прилага от 1 януари 2014 г.

2.2 С приемането му се отменя Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета, по силата на който беше установена общностна система за опазване и устойчива експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството и който беше в сила от 1 януари 2003 г. до 31 декември 2013 г.

2.3 С новия регламент относно ОПОР се изменят и отменят редица регламенти, решения и директиви, с цел те да бъдат адаптирани спрямо съдържащите се в него разпоредби.

2.4 Една от тях — предмет на настоящото становище — е разпоредбата в член 15 относно мерките за опазване и устойчива експлоатация на морските биологични ресурси, която се отнася за задължението за разтоварване на сушата.

2.5 Само текстът, свързан с правилата относно задължението за разтоварване на сушата, предвидени в новия Регламент (ЕС) № 1380/2013, е причина за изменението на седем предходни регламента на ЕО и отмяната на осми такъв.

3. Общи съображения

3.1 Работата във връзка с реформата на ОПОР, която се съдържа в Регламент (ЕС) № 1380/2013, продължи по-дълго от първоначално предвиденото, като влизането ѝ в сила се забави с една година до голяма степен в резултат на спорното установяване на задължението за разтоварване на сушата, познато също като забрана за изхвърляне.

3.2 Може да се твърди, че основната цел на новата ОПОР е постепенното премахване на изхвърлянията в рибарството в целия ЕС чрез въвеждане на задължението за разтоварване на сушата.

3.3 В параграф 1.8 от заключенията в становището си относно реформата на ОПОР ЕИСК отбелязва, че политиката за забрана на изхвърлянето на риба „е желана цел“, но настоява „за прилагане на по-постепенен и по-пропорционален подход, основащ се на постепенното намаляване на количествата изхвърляна риба, като същевременно се подкрепят и насърчават селективността на уредите за риболов, мерки, насочени към оползотворяване на улова посредством преработката му в продукти с добавена стойност и търсенето на търговски възможности, както и приспособяване на инфраструктурата за плавателните съдове и рибарските пристанища“.

3.4 В този контекст трябва да се отбележи, че в предложението за основния регламент относно ОПОР беше предвидена забрана за изхвърлянето в зависимост от различните видове в периода между 1 януари 2014 г. и 31 декември 2015 г.

3.5 В края на 2013 г. Европейският парламент и Съветът постигнаха политическо споразумение, в което беше включен нов график за влизане в сила на задължението за разтоварване на сушата посредством по-постепенно от първоначално предвиденото прилагане в периода между 1 януари 2015 г. и 1 януари 2019 г.

3.6 С цел задължението за разтоварване на сушата да може да се изпълнява, трябва да бъдат отменени или заменени някои разпоредби в рамките на настоящите регламенти за техническите мерки, мерките за управление и контрол, които противоречат на задължението за разтоварване на сушата и задължават рибарите да изхвърлят риба.

3.7 Съветът настоятелно призова Комисията да предприеме бързи действия за изменение на съществуващата нормативна уредба. Комисията възнамерява да разработи нова рамка на технически мерки, която ще улесни пълното изпълнение на задължението за разтоварване на сушата. Почти сигурно е обаче, че тази нова уредба няма да бъде готова навреме за първата група риболовни дейности, за които от 1 януари 2015 г. ще важи задължението за разтоварване на сушата.

3.8 Поради това са необходими разпоредби, по силата на които временно да се премахнат всички правни и практически пречки пред прилагането, докато се разработва новата законодателна рамка.

3.9 Тази нова уредба, която според ЕИСК е жизненоважна за правилното прилагане на ОПОР, е именно онази, която Комисията ни представя понастоящем и на която се прави анализ в следващите параграфи.

4. Общи бележки

4.1 Предложението започва с въвеждане на някои промени в определенията, които са общи за редица регламенти, като например въвеждането на нов термин с формулировката „непреднамерен улов“ или смяната на означението „минимални размери за разтоварване“ с „минимални референтни размери за опазване“.

4.2 По-голямата част от промените на регламентите за техническите мерки целят премахване на задължението за изхвърляне, което настоящата нормативна уредба налага по три причини:

- неспазване на правилата за състава на улова;
- невъзможност да се достигнат минималните размери за разтоварване;
- нарушаване на разпоредбите за страничния улов.

4.3 Комисията предлага да остане в сила задължението за изхвърляне на всичко онова, което не подлежи на задължението за разтоварване на сушата, и посредством дерогации да се премахне всичко, което ще продължи да бъде предмет на задължението за разтоварване на сушата и което освен това би трябвало да се отчита спрямо квотите.

4.4 ЕИСК счита, че техническите мерки са от основно значение за риболовната дейност, поради което решенията за тях би трябвало да се вземат след осъществяване на пряк контакт с пристанищата; те трябва да бъдат специфични за отделните случаи, да имат временен характер и да бъдат подкрепяни от процеси за бързо и ефикасно вземане на решения, които позволяват адаптиране към изменящите се обстоятелства и развитие на засегнатите видове. За съжаление процесът на вземане на решения в ЕС не позволява това да се случи.

4.5 Комитетът счита, че предложението за регламент е твърде сложно и че при изпълнение на задължението за разтоварване на сушата ще се създаде допълнителна прекомерна и несъразмерна работа за рибарите. Ето защо призовава за по-прагматична, ясна, проста и гъвкава нормативна уредба, която, както в други страни по света, предоставя на рибарите преходен период за адаптиране, през който не им се налагат стриктни санкции. В този смисъл счита за необосновани новите мерки за контрол, въведени с цел да гарантират безупречно спазване от първия ден на действие на една нормативна уредба, за чието прилагане досега няма опит.

4.6 Във връзка с това ЕИСК изразява съжаление, че не беше направена предварителна оценка на въздействието, в която да се анализират последиците от прилагането на задължението за разтоварване на сушата за различните флотилии. Счита по-специално, че това е особено необходимо за пелагичния риболов, който се извършва във външни за ЕС риболовни зони под управлението на регионалните организации за управление на рибарството, където е необходимо задълбочено предварително проучване, с оглед на хармонизирано прилагане на европейското законодателство, което отчита съществуващите разпоредби в тези регионални организации за управление на рибарството, така че да не води до несправедлива конкуренция или да застрашава конкурентоспособността на европейските флотилии, опериращи във външни риболовни зони.

5. Специфични бележки

5.1 По отношение на определението за „непреднамерен улов“, което означава случайно уловени морски организми, чийто риболов е забранен при съответните обстоятелства, Комитетът счита, че то е просто, но не достатъчно задоволително, тъй като обикновено става въпрос за неизбежен улов на ценни нецелеви видове, които поради разпределението на квотите или други разпоредби не могат да бъдат предмет на улов от конкретното съоръжение или оператор. Според ЕИСК е по-целесъобразно формулировката на определението да бъде „случаен улов, който не отговаря напълно на изискванията на действащите разпоредби“.

5.2 Що се отнася до определението за „минимални референтни размери за опазване“, за момента то представлява просто смяна на наименованието, така че видовете, които не достигат тези размери и са предмет на задължението за разтоварване на сушата, трябва да бъдат разтоварвани самостоятелно и контролирано, за да не влизат повторно в търговската верига, докато видовете, които не попадат в обсега на задължението, ще продължат да бъдат връщани в морето. ЕИСК счита, че трябва да се предвидят маржове за допускане на грешки, като се отчита техническата трудност за безупречно разделяне на отделните минимални референтни размери за опазване сред видовете, за които е в сила задължението за разтоварване на сушата, защото в противен случай ще се създаде съществена правна несигурност.

5.3 Изменението на клаузите за състава на улова, които понастоящем правят задължително разтоварването на видовете, предмет на задължението за разтоварване на сушата, в някои случаи не дава яснота дали този случаен улов трябва да се отчита при изчисляването на процентите на състава. Във връзка с това Комитетът счита, че възниква проблем при определянето на квотите, в които ще се отчита този улов — въпрос, на който е трудно да се намери отговор без да се знае каква гъвкавост ще предлагат предвидените различни механизми, как ще се развива в бъдеще размяната на квоти между държавите членки (*swaps*) и каква ще бъде политиката на Комисията за определяне на ОДУ за различните видове при смесения риболов. Ако критерият е максималният устойчив улов, ще се появи дисбаланс, който ще доведе до общ недостиг на определени квоти и ограничаване на голяма част от риболовните дейности.

5.4 *Записване на улова и изхвърлянията*

5.4.1 С изменението на член 14 от Регламент (ЕО) № 1224/2009 относно попълването и представянето на риболовния дневник се премахва последният критерий от параграф 1, чийто текст досега гласеше: „указвайки специално всички количества от всички видове, уловени и задържани на борда, над 50 kg еквивалентно живо тегло“. ЕИСК счита, че тази мярка значително ще усложни работата, особено на малките кораби, макар че тази глава се отнася единствено за кораби с дължина над 10 метра. Ако целта е да се подобри информацията, това може да се постигне с достатъчна точност с помощта на вземането на проби.

5.4.2 Освен това Комитетът смята, че изменението на буква е), в която понастоящем се изисква да фигурират „като отделно вписване — количествата или екземплярите под приложимия минимален референтен размер за опазване“, може също в някои случаи да бъде непосилна задача, по-специално за дребномащабния риболовен флот.

5.4.3 В параграф 4 беше посочено, че „капитаните на риболовни кораби на Общността вписват също в риболовния дневник всички очаквани изхвърляния на риба над 50 kg еквивалентно живо тегло по обем от всеки вид“. ЕИСК счита, че заличаването във въпросния параграф на указанието за 50 kg също предполага значителна работа, за чийто мащаб дори не са направени прогнози. Трябва да се има предвид, че текстът се отнася за всички видове улов — както за видовете, за които е в сила задължението за разтоварване на сушата, така и за онези, които са извън неговия обсег.

5.5 ЕИСК е особено изумен от новото задължение за контрол, което член 15, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 850/98 налага на капитаните на риболовните кораби, тъй като не може да се предвиди какъв ще е уловът на кораба при конкретен риболовен рейс и не може да се изисква капитаните да разполагат с пророчески умения. Макар и формулировката да не дава яснота относно практическите резултати от това изискване или от неспазването му, то би могло да бъде прилагано за налагането на санкции на капитани на риболовни кораби или за усложняване на която и да е конфликтна ситуация. Поради това Комитетът счита, че този параграф трябва да бъде заличен, тъй като може да причини огромна правна несигурност.

5.6 Според Комитета изискването за задължително индивидуално разрешително за риболов за подлежащите на задължението за разтоварване на сушата кораби изглежда донякъде преувеличено, тъй като ще засегне голям брой малки кораби и ще създаде огромни бюрократични спънки, като се имат предвид допълнителните изисквания за докладване от страна на държавите членки. ЕИСК счита, че би било по-добре от изискването за подобно разрешително да бъдат изключени корабите, които осъществяват риболовни рейсове с продължителност под един ден.

5.7 Други допълнителни задължения за контрол

5.7.1 Новите разпоредби за контрол са с общо приложение за всички риболовни дейности, както и за малките и големите кораби. ЕИСК отново изтъква, че тези мерки са особено нецелесъобразни по отношение на малките кораби, тъй като поражат огромна административна тежест за индустрията и администрацията, както и практически трудности при работата на борда.

5.7.2 Комисията предлага разделното съхранение на улова с малки размери като определя, че той „се поставя в отделни за всеки запас кутии, отделения или контейнери“. Комитетът счита, че тази мярка може да бъде неизпълнима за малките кораби, както и че предвиденото частично изключване на корабите с дължина под 12 метра не изглежда достатъчно. Ето защо ЕИСК счита, че от това изискване трябва да бъдат освободени поне всички кораби, които осъществяват риболовни рейсове с продължителност един или два дни, независимо от техния размер.

5.8 Санкции и наблюдатели

5.8.1 Съгласно предложената формулировка на член 90, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕО) № 1224/2009 всички случаи на неспазване на задължението за разтоварване на сушата се считат за тежко нарушение. ЕИСК счита, че тази квалификация е преувеличена и прекомерна и трябва да бъде заличена от предложението.

5.8.2 Макар че в същия този член се уточнява, че сериозността на въпросното нарушение се определя от компетентния орган на засегнатата държава членка, Комитетът счита, че разпоредбата ще бъде толкова сложна и трудна за изпълнение, че няма да бъде лесно за нито един капитан на риболовен кораб да избегне неумишлени незначителни нарушения.

5.9 ЕИСК счита, че е разумно да се определят по-големи маржове за допустимите отклонения за малки количества улов. Въпреки това Комитетът счита, че предложените маржове не са реалистични, особено предвид премахването на ограничението от 50 кг в декларациите и на изискването за количествено измерване на всички изхвърляния. Вместо това, като се отчитат тези изисквания за информация, Комитетът предлага новите допустими маржове да бъдат договорени и обсъдени индивидуално във всеки риболовен район.

5.10 Според Комисията включването на параграф относно електронното наблюдение от разстояние, макар и понастоящем с незадължителен характер, отговаря на необходимостта от наличието на регулаторна рамка за тази система, която ще допълни системите, съществуващи в момента съгласно регламента за контрол. ЕИСК счита, че трябва по-ясно да се определи и добре да се очертае при какви обстоятелства то може да стане изискуемо.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за клонирането на животни от рода на едрия рогат добитък, свинете, овцете, козите и еднокопитните, отглеждани и размножавани за селскостопански цели“

COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)

„Предложение за Директива на Съвета за пускането на пазара на храни от клонирани животни“

COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP)

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно новите храни“

COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD)

(2014/C 311/12)

Докладчик: г-н **José María Espuny Moyano**

На 16 януари 2014 г. Европейският парламент и на 15 и 17 януари 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43, член 403 и член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за клонирането на животни от рода на едрия рогат добитък, свинете, овцете, козите и еднокопитните, отглеждани и размножавани за селскостопански цели“

COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)

„Предложение за Директива на Съвета за пускането на пазара на храни от клонирани животни“

COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP)

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно новите храни“

COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 30 април 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 174 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Клониране

1.1.1 ЕИСК счита за необходимо и целесъобразно да се изготви законодателство относно клонирането на животни в ЕС, за да се осигурят еднакви условия на производство за животновъдите, като същевременно се опазва здравето на животните, спазват се правилата за хуманно отношение към тях и се зачитат очакванията на потребителите.

1.1.2 Като се вземат предвид несъгласието на гражданите и на организациите на потребителите и недостигът на технически знания, ЕИСК подкрепя временното преустановяване на клонирането на животните и вноса на клонирани животни за селскостопански цели в ЕС.

1.1.3 ЕИСК заявява, че причината за въпросното преустановяване не е наличието на известни рискове за здравна сигурност, а етичните въпроси и хуманното отношение към животните.

1.1.4 ЕИСК разбира, че забраната няма да се прилага в случаи като например клонирането с научноизследователска цел, когато използването на тази техника е обосновано.

1.1.5 ЕИСК счита, че тази временна забрана може да бъде преразгледана в бъдеще, само като се вземат предвид опитът, натрупан от държавите членки при прилагането на разпоредбите, научно-техническият напредък и развитието на международните тенденции, а също и мнението на гражданите и на организациите на потребителите.

1.1.6 ЕИСК се пита дали действително съществуват подходящи техники, чрез които да могат да се разграничават — най-вече при вноса — клонираните животни от животните, отгледани с помощта на техники, позволени понастоящем в ЕС; в този смисъл настоятелно призовава изискването за пълна проследяемост — единствената достоверна гаранция за произхода на дадено животно — да се прилага и по отношение на вносните продукти като незаменим инструмент за управлението на риска за здравето.

1.1.7 ЕИСК отново настоятелно призовава приложимото в ЕС законодателство да налага еднакви изисквания за вносните животни, за да не бъдат поставяни нашите животновъдци в по-неблагоприятно положение спрямо животновъдците от трети държави.

1.1.8 ЕИСК смята, че клонирането може да представлява заплаха за качествената продукция и устойчивостта на европейската икономическа и хранително-преработвателна верига. Освен това разпространението на клонирането в земеделието носи риска от прехвърляне на богатството от тези, които работят и произвеждат, към изследователските центрове, които притежават патентите.

1.2 *Предлагане на пазара на храни от клонирани животни*

1.2.1 ЕИСК счита за необходимо и целесъобразно да се установят ясни разпоредби относно временната забрана за пускане на пазара на храни от клонирани животни, за да бъдат отчетени по този начин различните проблеми на гражданите и на организациите на потребителите.

1.2.2 Като допълнителна мярка към временната забрана на техниката на клониране на животни ЕИСК подкрепя временното преустановяване на предлагането на пазара в ЕС на храни от клонирани животни.

1.2.3 ЕИСК счита, че тази забрана ще може да бъде преразгледана в бъдеще, като се вземат предвид опитът, натрупан от държавите членки при прилагането на разпоредбите, научно-техническият напредък и развитието на международните тенденции, както и мнението на гражданите и на организациите на потребителите.

1.2.4 ЕИСК смята, че като се има предвид, че клонирането на животни е позволено в определени държави извън ЕС, държавите членки трябва да приемат всички необходими мерки, за да предотвратят вноса в ЕС на храни от клонирани животни от трети държави.

1.2.5 ЕИСК е обезпокоен от липсата на подходящи системи за установяване на наличието на месо и мляко от клонирани животни в храните, внасяни от трети страни; в този смисъл настоятелно призовава изискването за пълна проследяемост — единствената достоверна гаранция за произход — да се прилага и по отношение на вносните продукти като незаменим инструмент за управлението на риска за здравето.

1.2.6 Като признава необходимостта от съхраняване на доверието на потребителите и предвид липсата на достатъчно ясни аналитични инструменти за различаване на клоновете и потомството от конвенционалните организми, както и липсата на системи за проследяване и ясно и сигурно етикетирание, ЕИСК предупреждава за евентуални бъдещи отрицателни последици за пазара на продукти от животински произход.

1.3 *Нови храни*

1.3.1 ЕИСК смята, че осъвременяването на законодателството относно новите храни е необходимо и полезно и ще доведе не само до по-голяма правна сигурност, но и до по-голяма безопасност на храните. Ето защо той подкрепя предложението на Комисията, като при все това отправя някои предложения.

1.3.2 ЕИСК смята, че статусът на нова храна въз основа на определението „храна, която не е била използвана за консумация от човека в значителна степен в рамките на Съюза“, трябва да бъде установен с по-голяма точност, като се определят подходящи критерии за тази цел.

1.3.3 ЕИСК счита, че би трябвало внимателно да се проучат последиците, свързани с режима на общо разрешаване, разгледан в предложението, който в никакъв случай не може да възпрепятства бъдещите иновации.

1.3.4 ЕИСК счита, че процедурата за издаване на разрешения за традиционните храни от трети страни трябва да е проста и да се базира на ясни критерии, които позволяват да се удостовери „историята на безопасна употреба като храна“, която се споменава в предложението.

1.3.5 ЕИСК счита, че списъците на Общността трябва да бъдат ясни, осъвременени и леснодостъпни както за потребителите, така и за операторите. Освен новите и традиционните позволени храни от трети страни, в тези списъци трябва да се включат и онези случаи, в които са били отхвърлени искания за разрешение, както и причините за въпросния отказ. По този начин ще се постигне по-голяма прозрачност и ще се гарантира необходимата правна сигурност.

1.3.6 ЕИСК отбелязва, че няма предвидена система, нито срок за преразглеждане на списъка, затова предлага в регламента да се посочи механизъм за преразглеждане, когато това е необходимо.

1.3.7 ЕИСК счита, че публичните власти трябва да защитят усилията, направени от предприятията в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите, като осигурят адекватна защита на предоставените данни. Във връзка с това предлага критерият, който обосновава въпросната защита, да се определя от заявителя, а не от становището на Комисията относно подаденото искане.

1.3.8 ЕИСК счита, че временните мерки трябва да се отнасят и за продуктите, които към момента на влизане в сила на регламента не отговарят на установените в него изисквания.

2. Обобщение на предложенията

2.1 Клонирание

2.1.1 В предложението се установяват норми относно клонирането на животни за селскостопански цели в ЕС и въвеждането на пазара на клонирани ембриони и клонирани животни.

2.1.2 За тази цел се прилагат следните определения:

- а) „животни, отглеждани и размножавани за селскостопански цели“ означава животни, отглеждани и размножавани за производство на храна, вълна, кожа или за други селскостопански цели; определението не обхваща животни, отглеждани и размножавани изключително за други цели, например за научноизследователски цели, производство на лекарствени продукти и медицински изделия, опазване на редки породи или застрашени видове, спортни и културни прояви;
- б) „клонирание“ означава безполово размножаване на животни посредством техника, при която ядрото на клетка на дадено животно се прехвърля в овоцит, чието ядро е отстранено, за да се създадат генетично идентични ембриони („клонирани ембриони“), които впоследствие могат да се имплантират в сурогатни майки, с цел да се създаде популация с генетично идентични животни („клонирани животни“);
- в) „пускане на пазара“ означава първия път, когато дадено животно или продукт се предлага на вътрешния пазар.

2.1.3 Държавите членки временно ще забранят клонирането на животни и въвеждането на пазара на клонирани животни и ембриони.

2.1.4 Тази забрана категорично не обхваща животни, отглеждани и размножавани изключително за други цели, например за научноизследователски цели, производство на лекарствени продукти и медицински изделия, опазване на редки породи или застрашени видове, спортни и културни прояви.

2.1.5 Държавите членки определят системата от санкции, които се прилагат при нарушения на националните разпоредби, приети при изпълнение на предписанията на настоящата директива.

2.2 Предлагане на пазара на храни от клонирани животни

2.2.1 В настоящото предложение се отчита нагласата на потребителите относно използването на храни от клонирани животни.

2.2.2 В предложението се установява временна забрана по отношение на въвеждането на пазара на храни от клонирани животни.

2.2.3 Приема се, че:

а) „клониране“ означава безполово размножаване на животни посредством техника, при която ядрото на клетка на дадено животно се прехвърля в овоцит, чието ядро е отстранено, за да се създадат генетично идентични ембриони („клонирани ембриони“), които впоследствие могат да се имплантират в сурогатни майки, с цел да се създаде популация с генетично идентични животни („клонирани животни“);

б) „храна“ означава храна съгласно определението в член 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002.

2.2.4 Забранява се вносът на храни от животински произход от трети страни, в които е законно храните от клонирани животни да се въвеждат на пазара или да бъдат изнасяни, освен ако не отговорят на всички специфични изисквания за внос.

2.2.5 С това предложение се гарантира, че на пазара на ЕС няма да се въвеждат храни от клонирани животни, като например месо или мляко.

2.2.6 Държавите членки определят системата от санкции, които се прилагат при нарушения на националните разпоредби, приети при изпълнение на предписанията на настоящата директива.

2.3 Нови храни

2.3.1 Първият европейски регламент относно новите храни е от 1997 г. и ще бъде актуализиран посредством настоящото предложение за регламент.

2.3.2 Целта на предложението е да се гарантира безопасността на храните, да се опазва общественото здраве и да се обезпечи функционирането на вътрешния пазар на хранителни продукти, като същевременно се подкрепят иновациите в сектора на храните.

2.3.3 В предложението се прави опит да се оптимизира процедурата за издаване на разрешения, както и да се повиши нейната ефикасност и прозрачност. Освен това се внася повече яснота в определението за нови храни и се отчитат новите технологии, които оказват въздействие върху храните.

2.3.4 С предложението се въвежда по-бърза и по-добре адаптирана оценка на безопасността на традиционни храни от трети държави, които имат дълга история на безопасна употреба.

2.3.5 В предложението се запазват съществуващите общи критерии за определяне на нови храни:

„а) всяка храна, която не е била е използвана за човешка консумация в значителна степен в Съюза преди 15 май 1997 г., и по-конкретно:

i) храна, за която се прилага нов производствен процес, който не е бил използван за производство на храни в рамките на Съюза преди 15 май 1997 г., ако този производствен процес предизвиква значителни промени в състава или структурата на храната, засягащи нейната хранителна стойност, начина, по който тя се усвоява от организма, или съдържанието на нежелани вещества;

ii) храна, съдържаща или съставена от „специално създадени наноматериали“, в съответствие с определението в член 2, параграф 2, буква у) от Регламент (ЕС) № 1169/2011;

iii) витамини, минерали и други вещества, използвани в съответствие с Директива 2002/46/ЕО, Регламент (ЕО) № 1925/2006 или Регламент (ЕС) № 609/2013, когато:

е бил приложен нов производствен процес, като посочения в подточка i) от настоящия параграф; или

тези вещества съдържат или са съставени от „специално създадени наноматериали“;

iv) храна, използвана изключително в хранителни добавки в рамките на Съюза преди 15 май 1997 г., когато е предназначена да се използва в храни, различни от хранителните добавки, чието определение се съдържа в член 2, буква а) от Директива 2002/46/ЕО“.

2.3.6 Освен това предложението включва други определения на основни понятия като „традиционна храна от трета държава“ и „история на безопасна употреба на храна“.

2.3.7 Новите храни подлежат на оценка за безопасност и разрешение в рамките на хармонизирана процедура.

2.3.8 В предложението се определя, че на пазара могат да бъдат пускани само нови храни, включени в списъка на Общността с нови храни, които отговарят на следните условия:

— не създават, на базата на налични научни доказателства, проблеми за безопасността;

— не подвеждат потребителя;

— когато са предназначени да заменят друга храна, не се различават от тази храна в такава степен, че нормалната им консумация да бъде неблагоприятна за храненето на потребителя.

2.3.9 Досегашната система от индивидуални разрешения се заменя със система от общи разрешения.

2.3.10 Всички разрешения за нови храни се представят пред Комисията, която отправя искане за научно становище относно оценката на рисковете от Европейския орган по безопасност на храните (ЕОБХ или EFSA на английски език). Въз основа на това становище Комисията разглежда въпроса за включването на нова храна в списъка на Съюза на новите храни — задача, при осъществяването на която тя е подпомагана от Постоянния комитет по хранителната верига и здравето на животните (CPCASA).

2.3.11 За традиционните храни от трети държави се въвеждат оценка на безопасността и система за управление на риска, въз основа на вече установена история на безопасна употреба на съответната храна в трета страна в продължение на най-малко 25 години.

2.3.12 В случай че бъдат представени обосновани възражения по отношение на безопасността на даден вид традиционна храна от трета държава, се изисква оценка от страна на EFSA и се следва процедура, подобна на обичайната, но с по-кратки срокове. Комисията би могла — в резултат на становище на ЕОБХ — да наложи при необходимост проследяване след пускане на пазара от съображения за безопасност на храните.

2.3.13 В предложението се предвижда правото на защита на данните за максимален срок от пет години и в надлежно обосновани случаи.

2.3.14 Държавите членки определят системата от санкции, които се прилагат при нарушения на националните разпоредби, приети при изпълнение на предписанията на регламента.

3. Общи бележки

3.1 Клониране

3.1.1 ЕИСК подкрепя предложението за директива, като отбелязва недостатъчните налични познания в техническата и научната сфера, проблемите, свързани с хуманното отношение към животните и противопоставянето от страна на граждани и потребители, макар и да смята, че ще бъде необходимо своевременно преразглеждане на временната забрана на клонирането на животни, като се имат предвид подобряването на техниката и научният напредък, международната среда и необходимата конкурентоспособност на засегнатите сектори.

3.1.2 ЕИСК припомня, че държавите членки са се ангажирали „да гарантират, че собствениците или гледачите ще предприемат всякакви обосновани мерки, за да осигурят хуманно отношение към животните под тяхна грижа и да гарантират, че на тези животни няма да бъде причинена излишна болка, страдание или нараняване“⁽¹⁾.

3.1.3 ЕИСК счита за особено важно да се изтъкне решаващата роля на ЕОБХ за оценката на възможните рискове, свързани с използването на техниката на клониране на животни, както и приносът му за вземането на решенията относно нейното прилагането.

3.1.4 ЕОБХ се сблъска с проблеми по отношение на хуманното отношение към животните, свързани със здравето на сурогатните майки и самите клонове (висок процент на абортите, дисфункции на плацентата, необходимост от имплантиране на ембриони на няколко сурогатни майки, за да се получи един клон, необичайно големи размери на ембрионите, смъртни случаи при новородените животни), които превръщат клонирането в техника, характеризираща се с висока смъртност.

3.1.5 Клонирането създава проблеми по отношение на биологичното разнообразие и рискове за генома, свързани с въпроса за резистентността на новите рискове и новите зоооточни агенти, които навлизат в Европа (например вируса на Шмаленберг).

3.1.6 ЕИСК смята, че клонирането може да представлява заплаха за качествената продукция и устойчивостта на европейската икономическа и хранително-преработвателна верига. Освен това разпространението на клонирането в земеделието носи риска от прехвърляне на богатството от тези, които работят и произвеждат, към изследователските центрове, които притежават патентите.

3.2 Предлагане на пазара на храни от клонирани животни

3.2.1 ЕИСК приветства предложението за директива и отбелязва недостатъчните налични познания в техническата и научната сфера, проблемите, свързани с хуманното отношение към животните и противопоставянето от страна на гражданите и организациите на потребителите, макар и да смята, че ще бъде необходимо преразглеждане на временната забрана за пускане на пазара на храни от клонирани животни, като се имат предвид подобряването на техниката и научният напредък, международната среда и конкурентоспособността на засегнатите сектори.

3.2.2 Като отбелязва необходимостта от съхраняване на доверието на потребителите и предвид липсата на достатъчно ясни аналитични инструменти за различаване на клоновете и потомството им от конвенционално развъдените животни, както и липсата на системи за проследяване и ясно и сигурно етикетирание, ЕИСК предупреждава за евентуални бъдещи отрицателни последици за пазара на продукти от животински произход.

3.2.3 ЕИСК изтъква, че за момента не е подавано заявление за разрешително за пускане на пазара на храни, произведени с помощта на техниката на клониране.

⁽¹⁾ Директива на Съвета 98/58/ЕО (чл.3).

3.2.4 ЕИСК подчертава ролята на ЕОБХ за оценката на възможните рискове, свързани с използването на техниката на клониране.

3.2.5 ЕИСК подчертава, че в оценките на ЕОБХ няма данни за наличие на разлика относно безопасността на храните по отношение на месото и млякото от клонирани животни и тяхното потомство и тези от конвенционално развъдени животни.

3.2.6 В основата на забраната на предлагането на пазара на храни от клонирани животни не стоят известни рискове за здравна сигурност, а етични въпроси и хуманно отношение към животните.

3.3 Нови храни

3.3.1 ЕИСК приветства със задоволство предложението за преразглеждане на действащото законодателство относно новите храни, предвид това, че то е от 1997 г. и през изминалите 17 години бяха направени съществени нововъведения.

3.3.2 ЕИСК счита, че предложението трябва да бъде достатъчно ясно и пълно, за да позволи на операторите да го прилагат.

3.3.3 Според ЕИСК, за да се постигне напредък в рамките на единния пазар, е необходимо и целесъобразно да се установи централизирана процедура за издаване на разрешителни и хармонизирана система за санкции.

3.3.4 ЕИСК поздравява Комисията за важната роля, която възлага на ЕОБХ в процеса на оценяване на риска, свързан с новите храни, като по този начин ще се гарантира безопасност и защита на потребителите и на самата индустрия.

3.3.5 ЕИСК счита, че понятието за „храна, използвана за консумация от човека в значителна степен“ не е достатъчно ясно.

3.3.6 ЕИСК отчита необходимостта от установяване на ясни критерии, които позволяват да се обоснове „историята на безопасна употреба като храна в трета държава“ — необходимо изискване за издаването на разрешително за традиционни храни от трети държави.

3.3.7 ЕИСК изразява своето безпокойство относно конфиденциалността на данните, които заявителят представя за издаването на разрешително за нова храна.

3.3.8 ЕИСК счита, че е необходимо задълбочаване и изясняване на преходните мерки, предвидени в предложението.

3.3.9 ЕИСК счита за важно Комисията да бъде подпомагана от Постоянния комитет по хранителната верига и здравето на животните.

4. Специфични бележки

4.1 Клонирание

4.1.1 Клонирането не е техника, която се използва понастоящем в ЕС за животновъдни цели.

4.1.2 Техниката обаче се прилага в държави като Аржентина, Бразилия, Канада и САЩ, макар и те да не са успели да уточнят в каква степен се произвеждат клонирани животни.

4.1.3 Гражданите на ЕС споделиха като цяло отрицателното си мнение за използването на техниката на клониране при развъждането на животни за животновъдни цели.

4.1.4 Предвид факта, че в предложението за директива се предвижда временна забрана на клонирането на животни и пускането на пазара на ЕС на клонирани животни и клонирани ембриони, държавите членки трябва да установят необходимите мерки за вземане на проби и контрол, за да гарантират спазването на постигнатите договорености.

4.1.5 В тази област все още не съществува утвърдена, призната и хармонизирана аналитична методология. Ето защо считаме, че е необходимо Комисията и държавите членки да предприемат нужните във връзка с това действия.

4.1.6 ЕИСК освен това призовава държавите членки да хармонизират приложимите системи на санкции в случай на нарушение с цел да се избегне появата на територии с по-ниски санкции или по-голяма свобода, което би могло да доведе до конкуренция „чрез снижаване на изискванията“ помежду им.

4.2 Предлагане на пазара на храни от клонирани животни

4.2.1 Предвид факта, че в предложението за директива се предвижда временна забрана на клонирането на животни и пускането на пазара на ЕС на клонирани животни и клонирани ембриони, държавите членки трябва да установят необходимите мерки за вземане на проби и контрол, за да гарантират спазването на постигнатите договорености.

4.2.2 В тази област все още не съществува утвърдена, призната и хармонизирана аналитична методология. Ето защо считаме, че е необходимо Комисията и държавите членки да предприемат нужните във връзка с това действия.

4.3 Нови храни

4.3.1 Определение на понятието „нови храни“

ЕИСК счита, че съдържащото се в предложението определение за „нови храни“ се базира на потреблението и би трябвало да се уточни в по-голяма степен, за да не се допусне в обсега му да попаднат хранителни продукти, които не са нови храни (напр. пица с нови съставки).

4.3.2 Понятието „съществена промяна“

ЕИСК отбелязва, че трябва да бъдат уточнени критериите за установяване на това какво се разбира под „съществена промяна“, за да се определи дали дадена нова храна попада в приложното поле на предложението.

4.3.3 Понятието „консумация от човека в значителна степен“

ЕИСК изразява своето недоумение във връзка с понятието „консумация от човека в значителна степен“ поради неговата неяснота (в един регион?; в една държава?; в дадена географска област?; по отношение на специфично население?).

4.3.4 Централизирана процедура за издаване на разрешения

В предходно свое становище⁽²⁾, което по същността си продължава да е валидно, ЕИСК посочва в това отношение, че „е *наложително оценяването и разрешаването на нови храни да се извършват съгласно централизирана процедура (ЕОБХ и Европейската комисия), но би трябвало също така да се установи опростена, ясна, ефективна процедура с конкретни срокове...*“.

Макар и в предложението да се разглеждат определени срокове (напр. девет месеца за представяне на становище от ЕОБХ, други девет месеца за представяне от Комисията на съответния акт за изпълнение за разрешение на нови храни), е необходима по-голяма яснота и точност, с помощта на които операторът да се информира относно подробностите във връзка с представеното искане.

4.3.5 Списъци

В гореспомнатото становище ЕИСК посочва в тази връзка: „*Инициативата за изготвяне на списъци (...), в които да се включват нови храни, ще допринесе за подобряване на информираността на потребителите и ще доведе до по-голяма правна сигурност за операторите. Подходът с изготвяне на списъци не е нов, дори напоследък все по-често се прибегва до него (виж Регламента относно хранителни и здравни претенции за храните и Регламента относно влагането на витамини, минерали и някои други вещества в храните).*“

⁽²⁾ ОВ С 224 от 30.8.2008 г., стр.81.

Това съображение продължава да бъде напълно валидно с изключение на това, че списъкът, който предлага Комисията понастоящем, ще бъде един, вместо два отделни списъка.

4.3.6 Защита на интелектуалната собственост

В гореспоменатото становище ЕИСК посочва: „Разработването на нови храни изисква значителен потенциал и инвестиции от страна на предприятията в изследователска и развойна дейност. Ето защо следва не само да им се предложат опростени, бързи и икономически достъпни процедури, но трябва също така научните данни и разработките да бъдат защитени по начин, който да не пречи на конкурентоспособността. Не е ясно определен обхватът на защитата на данните, на която според предложението имат право предприятията (налице е единствено позоваване на разрешенията, това какво се случва с отхвърлените заявления и т.н.).“

В споменатото становище се посочва също, че: „Ако в бъдещия регламент бъде включен инструмент за защита на данните, това ще гарантира на предприятията сигурност за икономическите и човешки ресурси, които отделят за нови разработки. В защитата на данните предприятията ще видят инструмент, който им гарантира необходимата сигурност, за да продължат иновациите и да бъдат все по-конкурентоспособни на пазара и пред все по-големите изисквания на потребителите.“

Тези съображения остават напълно валидни.

Брюксел, 30 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — Изграждане на основната транспортна мрежа: коридори на основната мрежа и механизъм за свързване на Европа“

COM(2013) 940 final

(2014/C 311/13)

Докладчик: **г-н Coulon**

Съдокладчик: **г-н Bask**

На 13 февруари 2014 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 — Изграждане на основната транспортна мрежа: коридори на основната мрежа и Механизъм за свързване на Европа“

COM(2013) 940 final.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 април 2014 г.

На 498-ата си пленарна сесия, проведена на 29 и 30 април 2014 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 209 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението като важна и полезна подкрепа за реализиране на коридорите на основната мрежа и предварително определените в тях проекти, съгласно дефиницията за тях в част I от приложение I към Регламента за създаване на Механизъм за свързване на Европа (Регламент (ЕС) № 1316/2013 за МСЕ), въз основа на критериите, установени в Регламента относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС („Насоките“ — Регламент (ЕС) № 1315/2013).

1.2 ЕИСК оценява положително акцента, който поставя съобщението върху системата на управление като основен двигател на ефективното изпълнение, както и върху подкрепата, която тази система предоставя за разработването на работните планове за коридорите на основната мрежа като стъпка към координирано трансгранично планиране в коридорите, за да се постигне съгласуван капацитет и да се избегнат пречките.

1.3 ЕИСК подчертава, че е важно да има хармонично и ефикасно взаимодействие между координаторите, чиято дейност ще бъде ключовият фактор за ефективно прилагане, Форумите за коридорите с техните работни групи и, по-специално, публичните и частните заинтересовани страни на различни равнища, включително гражданското общество.

1.4 ЕИСК отбелязва, че осигуряването на ясна и последователна координация ще бъде изключително трудна задача, като се има предвид географския обхват на коридорите от основната мрежа и необходимостта от координация с други инициативи, например коридорите за железопътен товарен превоз, създадени по силата на Регламент (ЕО) № 913/2010, инициативата NAIADES II за развитие на вътрешните водни пътища, морските магистрали и системата ERTMS (Европейска система за управление на железопътното движение), както и необходимостта от сътрудничество с частните и публичните заинтересовани страни. Все още изглежда, че съществуват способности за разрешаване на този проблем, например чрез използване на работни групи.

1.5 Имайки предвид ролята на ЕИСК като връзка между институциите на ЕС и гражданското общество, и с оглед на инициативата за започване на подканващ към участие диалог с гражданското общество за прилагането на Бялата книга относно транспортната политика от 2011 г. ⁽¹⁾, считаме, че ще има полза от участие на представител на ЕИСК в работата на всеки един от Форумите за коридорите.

⁽¹⁾ ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 170.

1.6 В този контекст ЕИСК подчертава колко е важно системата на управление да се възприема като разбираема и прозрачна. ЕИСК вярва, че ще бъдат положени достатъчно усилия, за да се гарантира постигането на тази важна цел, което ще способства да се повишат общественият интерес и обществената подкрепа за изпълнението на TEN-T.

1.7 ЕИСК привлича вниманието върху потенциалната роля на изчерпателни и непредубедени предварителни проектни проучвания като елемент, който може да изиграе важна роля и като част от рамка за прозрачен диалог. Трябва да се вземе предвид и необходимостта от механизъм за разрешаване на конфликти.

1.8 Въпреки това ЕИСК забелязва сериозни слабости в ефективността на система на управление, която при всяка стъпка от процеса на вземане на решения зависи изцяло от съгласието на държавите членки и не е подкрепена от силна система за правоприлагане, която да се задейства в случай че целите, определени в насоките или в Регламента за МСЕ, не се прилагат в достатъчна степен.

1.9 Предвид незапълнителната юридическа сила на системата на управление, която ще бъде изградена върху постигнатия консенсус между държавите членки и собствениците на инфраструктурата като необходима предпоставка за базисните решения във връзка с развитието на инфраструктура и ново строителство, съфинансирането от страна на ЕС добива особено голямо значение. Според ЕИСК съфинансирането от страна на ЕС трябва да се използва последователно като средство за постигане на съгласувани споразумения за строителство и за тяхното навременно изпълнение. Комитетът се позовава на параграф 4.7 по-долу.

1.10 ЕИСК също така изразява загриженост относно скромните налични бюджетни средства на равнището на ЕС, както и относително бавния темп, с който се разработват алтернативни механизми за финансиране, например облигации за проекти и публично-частни партньорства, и неясните перспективи пред тях.

2. Въведение

2.1 През декември 2013 г. Европейският парламент и Съветът приеха насоките и Регламента за МСЕ.

2.2 Насоките осигуряват нова рамка за изграждането на мултимодална трансгранична инфраструктурна мрежа, която да способства за постигането на ресурсно ефективна и устойчива мобилност на хората и стоките в рамките на ЕС, а оттук и за подобряването на достъпността и конкурентоспособността в Европейския съюз във времеви хоризонт 2030–2050 г.

2.3 В Регламента за МСЕ са упоменати съфинансираните от ЕС проекти за транспортната инфраструктура и свързаните с тях приоритети за 2014–2020 г. — периодът, обхващащ настоящата многогодишна финансова рамка (МФР).

2.4 Взети заедно, насоките и Регламентът за МСЕ са важен елемент от изпълнението на целите на Бялата книга относно транспортната политика от 2011 г.

2.5 Съобщението „Изграждане на основната транспортна мрежа: коридори на основната мрежа и Механизъм за свързване на Европа“ (СОМ (2013)940) („съобщението“), си поставя следните главни цели:

- да обясни как Комисията възнамерява да подкрепи осъществяването на коридорите на основната мрежа и тяхната структура на управление;
- да предостави информация относно наличния бюджет, разработването на финансови инструменти и приоритетите за финансиране;
- да предостави указания на кандидатите/бенефициерите относно управлението на проектите и очакванията на Комисията.

2.6 В допълнение към съобщението Комисията публикува работен документ на своите служби, в който се посочва методът на планиране, използван при дефиниране на широкообхватната мрежа и основната мрежа, упоменати в насоките на Комисията (SWD (2013) 542).

3. Основни елементи на съобщението

3.1 В съобщението се пояснява ролята и функционирането на коридорите на основната мрежа. В него се изтъква ролята на европейските координатори и на Форума за коридора, евентуално допълнен с работни групи, като консултативен орган и връзка между координатора и държавите членки на ЕС, органите на властта на всички равнища и другите заинтересовани страни.

3.2 Описана е ролята на координатора и на Форума в изготвянето на работния план за всеки коридор до декември 2014 г., както и решаващата роля на съответните държави членки през процеса на осъществяване, включително състава на Форума и одобряването на работния план. Работният план ще бъде преразгледан през 2017 г., едновременно с работния план, който ще бъде съставен от Комисията за прилагането на Регламента за МСЕ, и след това отново през 2023 г. В работния план ще бъде анализирано текущото състояние на коридора и ще се определят нужните действия за премахване на тесните места, проблемите с оперативната съвместимост, включително административните и други подобни пречки пред предоставянето на оптимални и устойчиви мултимодални транспортни услуги, и ще се предлагат решения, включително финансиране.

3.3 В съобщението също така накратко се споменават двамата хоризонтални координатори за морските магистрали и общата система за железопътна сигнализация, ERTMS.

3.4 В съобщението се подчертава също важноста на сътрудничеството между коридорите на основната мрежа и деветте коридора за железопътен товарен превоз, които са създадени съгласно Регламент (ЕО) № 913/2010 и следва да бъдат представени във Форума на коридорите на основната мрежа. Споменават се и други проекти и в съобщението се изразява надежда, че заинтересованите страни, участващи в тези проекти, ще проявят интерес към Форумите за коридорите и ще окажат принос за работния план за всеки отделен коридор.

3.5 Инициативата „Марко Поло“ ще продължи да съществува, но ще бъде финансирана като новаторска и устойчива форма на услуги за товарни превози, свързана с насоките и финансирана по линия на Регламента за МСЕ.

3.6 В останалата част от съобщението се разглеждат приоритетите за финансиране съгласно Регламента за МСЕ, като се отдава приоритетно значение на проекти, свързани с коридорите (трансгранични проекти, проекти за отстраняване на тесни места и мултимодални проекти). Има също така разбивка на приоритетите за финансиране извън коридорите, включително малка сума за проекти от широкообхватната мрежа.

3.7 В съобщението се посочват неговите управленски принципи за отпускане на безвъзмездни средства и неговите очаквания спрямо проектите. В него се посочва, че Комисията запазва правомощията си за частично финансиране на проект, ако той попада извън установените приоритети. В резултат на закъснения или лошо управление на проекти, финансирането за тях може да бъде намалено или оттеглено и преразпределено. Интензивността на финансиране за извършване на строителни работи в рамките на таваните, определени в Регламента за МСЕ, ще се основава до голяма степен на анализи на разходите и ползите и тяхната релевантност спрямо работните планове за коридорите.

3.8 От общо 26,3 млрд. евро, които са на разположение за TEN-T за периода 2014–2020 г., 11,3 млрд. евро са запазени за държавите членки, отговарящи на условията за финансиране по Кохезионния фонд. Сумата, запазена за държавите членки, отговарящи на условията за финансиране по Кохезионния фонд, ще бъде изцяло насочена към предварително определени проекти, свързани с основната мрежа в тези страни, съгласно определението в приложение I към Регламента за МСЕ. Разпределението ще бъде в съответствие с принципите на Кохезионния фонд по отношение на разпределението по страни през годините 2014–2016 г. Интензитетът за финансиране ще бъде по-висок от нормалните тавани за TEN-T, тъй като ще важат принципите на Кохезионния фонд. Иначе управлението и принципите на мениджмънт ще бъдат едни и същи. Ще бъдат положени специални усилия в подкрепа на програмните дейности в държавите членки, отговарящи на условията за финансиране по Кохезионния фонд.

3.9 Накрая в съобщението има кратко описание на плановете за развитие и на ресурсите, заделени за разработване на финансови инструменти. В заключение се посочва, че сумата, запазена за този проект, до голяма степен ще зависи от пазарното разпространение на тези инструменти.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства съобщението като ценна помощ за заинтересованите страни, които проявяват интерес към развитието на мрежата TEN-T. Въпреки че съобщението може би носи най-голяма добавена стойност на онези заинтересовани страни, които проявяват интерес към даден предварително определен проект от списъка, включен в Приложение I към Регламента за МСЕ, и на онези, които се намират на коридор на основната мрежа или са свързани с такъв, то е от интерес и за другите участници.

4.2 По редица пунктове съобщението надхвърля текста на насоките и на Регламента за МСЕ и подобрява възможностите на заинтересованите страни да проявяват инициативност и да оптимизират планирането си. ЕИСК отбелязва, че редица въпроси, повдигнати в съобщението, бяха повдигнати от Комитета в неговите становища относно предложението за насоките ⁽²⁾ и предложението за Регламент за МСЕ ⁽³⁾.

4.3 ЕИСК смята, че съобщението има необходимите качества, за да бъде полезен инструмент, оказващ подкрепа на прилагането на насоките за TEN-T и вдъхновяващ изграждането на поведенчески модели, които ще подобрят трансграничното сътрудничество между заинтересованите страни и ефектите на взаимодействие между различните програми, посочени в съобщението.

4.4 Независимо от това ЕИСК би желал да направи няколко бележки с оглед на изясняването на някои пунктове, така че съобщението да може да изпълнява своето предназначение дори още по-ефективно.

4.5 Структурата на управление, заедно с координатора, Форума за коридора и работния план за всеки коридор на основната мрежа, има капацитета да ускори осъществяването на коридорите от основната мрежа и изпълнението на предварително определените проекти в тях, както е предвидено. Поради това е важно структурата на управление да бъде създадена и да започне да функционира възможно най-скоро. Ето защо ЕИСК приветства положените в съобщението усилия по отношение на планирането на началото на действието на системата на управление и изготвянето на работния план.

4.6 Въпреки това ЕИСК би желал да се възползва от случая да изрази своето съжаление, че първоначално предложената система на управление за коридорите на основната мрежа е донякъде отслабена в сравнение с варианта, съдържащ се в предложението на Комисията за насоките (COM/2011/0650 final/2 — 2011/0294 (COD)). Според ЕИСК е особено важно да е налице подходящ контрол върху изпълнението.

4.7 С оглед на тези обстоятелства ЕИСК подчертава особената важност на това да има планиране на строителните дейности с фиксирани срокове, които са координирани и съгласувани между Европейската комисия, държавите членки и собствениците на инфраструктура. Това ще бъде решаващ фактор за успеха на дейностите по подобряването на мрежата TEN-T. Според ЕИСК една от основните задачи на координаторите е да съдействат за осъществяването на тези координационни процедури и да помагат за претворяването им в обвързващи споразумения, както и да упражняват своето влияние с оглед на изпълнението на тези споразумения. Финансови средства на ЕС могат да се използват, за да се подсилят споразуменията и тяхното изпълнение.

4.8 От друга страна ЕИСК приветства разпоредбите за ангажиране с публичните и частните заинтересовани лица, упоменати в член 50 от насоките, като основа за култура на диалог, която намира израз и в съобщението ⁽⁴⁾. ЕИСК отбелязва, че е важно отрано да бъде предприет диалог, включително с широката общественост, за да се създаде атмосфера на прозрачност и доверие.

4.9 По отношение на дейността на координатора, ЕИСК подчертава значението на задълженията на координатора и на възможностите, които тази длъжност предлага, за разрешаване на проблеми и за оказване на принос към напредъка на съответния коридор. Координаторите носят значителна отговорност и с оглед на това да осигурят като цяло хармоничното вписване на изгражданите коридори в създаването на обединено, оперативно съвместимо в техническо отношение, устойчиво и продуктивно европейско транспортно пространство. Важна предпоставка за това е координаторът да бъде обезпечен с подходящи секретарски ресурси.

⁽²⁾ ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 130.

⁽³⁾ ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 134.

⁽⁴⁾ ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 170.

4.10 ЕИСК подчертава, че както с оглед на авторитетността, така и за да се осигури максимално полезен принос, всеки Форум за коридор би трябвало да включва представители на всички групи заинтересовани страни, включително националните, регионалните и местните власти, пазарните участници, служителите от съответните сектори, социалните партньори и потребителите.

4.11 ЕИСК подчертава колко е важно да има съгласуваност между плановите дейности, залегнали в работните планове за коридорите и в многогодишния работен план, който ще бъде изготвен по решение на Комисията съгласно Регламента за МСЕ. ЕИСК смята обаче, че това няма да представлява проблем, имайки предвид общите приоритети, посочени в съобщението, и списъка на предварително определените проекти в приложение I към Регламента за МСЕ. Тъй като изглежда, че съответните планове ще бъдат изготвени успоредно, ЕИСК подчертава важността на поместените по този въпрос инструкции в съобщението, въз основа на разпоредбите относно основните насоки и Регламента за МСЕ.

4.12 ЕИСК приветства значението, което съобщението основателно отдава на координацията на дейностите, свързани с коридорите, с коридорите за железопътен превоз на товари (Регламент (ЕС) № 913/2010), програмата NAIADES II за вътрешните водни пътища (COM/2013/0623 final), инициативата за подобряване на ефективността на пристанищата (COM/2013/0295 final) и проектите за устойчиво развитие, с цел да се избегне дублирането на работата и да бъдат създадени полезни взаимодействия. Освен това ЕИСК изразява съжаление, че няма нито система, нито правна уредба за тази координация, с изключение на задължението, определено в насоките за сътрудничество между коридора на основната мрежа и коридорите за железопътен превоз на товари, в които съществува и разпоредба, предвиждаща, че съответните железопътни коридори следва да бъдат представени във Форума за коридора. ЕИСК си задава въпроса дали не би било полезно най-малкото да се гарантира представителство във Форума за коридора на други проекти или програми с проекти, които са от значение за всеки коридор. Пример за такъв проект е „Swiftly Green“ („Бърз и зелен“) — вид трансграничен проект, включващ изграждането на екологичен коридор с географска конфигурация, която го прави значим за Скандинавско — Средиземноморския коридор на основната мрежа. Предвид значението, което съобщението отдава на морските магистрали, такъв би могъл да бъде и случаят с осъществяваните на територията на даден коридор проекти за морски магистрали. При всички случаи ЕИСК счита, че работата, която вече е в ход, трябва да се взема предвид, както и че съществуващата инфраструктура трябва да се използва в максимална степен.

4.13 Проблеми, подобни на тези, които възникват между различните видове коридори или проекти, могат да възникнат, когато коридори на основната мрежа се пресичат или припокриват. ЕИСК подчертава, че е особено важно да бъдат намерени начини за справяне с подобни ситуации — прозрачно и с ефективно използване на ресурсите.

4.14 ЕИСК отбелязва присъщия дуализъм, който съществува между структурата на управление на коридора и решенията за финансиране, които се вземат от Комисията съгласно специфични критерии и независимо от структурата на управление на коридора. В това отношение ЕИСК оценява положително изявлението в съобщението, с което се признава значимостта на работните планове за коридорите при вземането на решенията за финансиране.

4.15 Като отбелязва важността на коридорите от основната мрежа и тяхната структура на управление от практическа и формална гледна точка, както и поставения акцент върху обезпечаването им с административни ресурси и финансиране, ЕИСК повдига отново въпроса, който вече беше отправил в становището си относно предложението за насоките — дали коридорите на основната мрежа не са всъщност третата и най-висока категория в мрежата TEN-T⁽⁵⁾.

4.16 ЕИСК изразява съгласие с приоритетите, определени в съобщението, и отбелязва високия приоритет, който се отдава на железопътните и морските магистрални връзки, по-специално между островите или полуостровите и континента, и на мерките за намаляване на емисиите на парникови газове от транспорта. Във връзка с това ЕИСК припомня морските връзки, прокарани през Балтийско море, тези, прокарани през Бискайския залив в Северно море, както и тези между редица средиземноморски пристанища. Всичките те имат свойството да съкращават сухопътните транспортни разстояния и/или да способстват за развитието на комбиниран транспорт.

4.17 ЕИСК е загрижен относно неподходящите налични бюджетни ресурси на равнището на ЕС и относно неяснотата за възможностите за разработване на алтернативни механизми за финансиране, в това число проектни облигации и публично-частни партньорства.

(⁵) ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 130.

5. Конкретни бележки

5.1 ЕИСК отбелязва, че сборът на сумите, предложени за съфинансиране от ЕС по отношение на приоритетите, посочени в съобщението, изглежда надхвърля наличните средства за финансиране. Нищо не показва, че са взети под внимание възможностите за използване на финансови инструменти, нито в каква степен.

5.2 Съобщението отдава голямо значение на анализа на разходите и ползите като инструмент за оценка на проекти. По отношение на проекти в държавите членки, отговарящи на условията за финансиране по Кохезионния фонд, съобщението посочва специфичния метод, който се използва за изчисляване на разходите и ползите, когато са използвани средства от Кохезионния фонд. Този метод не е посочен по отношение на държавите, които не отговарят на условията за финансиране от Кохезионния фонд — на негово място се посочва друг, познат метод. ЕИСК си задава въпроса дали един или повече препоръчани методи не биха могли да бъдат предложени, например когато се отправят покани за представяне на предложения. Това може да подобри прозрачността и да създаде равни условия на конкуренция. Това би означавало да бъде направена още една крачка напред спрямо публикуваните основни принципи за оценка на разходите и ползите и за европейска добавена стойност, предвидени в член 51 от насоките.

5.3 В този контекст ЕИСК припомня необходимостта при проучването на проекти да се отчитат социалните, екологичните и икономическите аспекти, в съответствие със стратегията „Европа 2020“. Това включва наред с останалото, да се осигурява съответствието на планираната инфраструктура спрямо действителните потребности и използването ѝ по целесъобразен начин.

5.4 Представеният в Регламента за МСЕ вариант, предвиждащ да се увеличи използването на иновативни финансови инструменти за финансиране на TEN-T, е разгледан съвсем накратко в съобщението. Основният повдигнат въпрос е за възможното им приемане от пазара, като засега този въпрос остава открит. ЕИСК отбелязва това и препраща към своите коментари в гореспоменатите си становища относно предложението за насоките и предложението за регламент за МСЕ, както и в становището си относно инициативата за облигации за проекти⁽⁶⁾. В този контекст ЕИСК също така привлича вниманието върху положителния пазарен прием на проектите, започнати по време на изпитателния срок на облигациите за проектите, както и предстоящата оценка на този изпитателен срок.

Брюксел, 29 април 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 134.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG