

# **НОВА СТРАТЕГИЯ ЗА ЕДИННИЯ ПАЗАР**

***В СЛУЖБА НА  
ЕВРОПЕЙСКАТА ИКОНОМИКА И ЕВРОПЕЙСКОТО ОБЩЕСТВО***

**Доклад до  
Председателя на Европейската комисия**

**José Manuel Barroso**

**от**

**Mario Monti**

**9 май 2010 г.**

„Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le coté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.“

„Всички, които са се опитали да отговорят на икономическите предизвикателства, определени от Договора от Рим, пренебрегвайки политическото измерение, са претърпели неуспех. Докато [тези] предизвикателства се разглеждат изключително и само в икономически план, без да се обръща внимание на тяхната политическа страна, страхувам се, че ще се сблъскаме с повторни неуспехи.“

Paul-Henri Spaak

*Реч пред Камарата на представителите*

*14 юни 1961 г.*

„Европа е на кръстопът. Ние или ще продължим напред — с решителност и твърдост — или ще се върнем обратно в посредствеността. Сега можем да решим да завършим интеграцията на икономиките в Европа; или можем, поради липсата на политическа воля да се изправим пред огромните свързани с нея проблеми, просто да оставим Европа да се превърне в нищо повече от зона за свободна търговия.“

Европейска комисия

*„Завършване на вътрешния пазар“*

*Бяла книга за Европейския съвет*

*(Милано, 28-29 юни 1985 г.)*

„Това, от което се нуждаем, е сила, която можем да постигнем единствено заедно. [...] Трябва максимално да се възползваме от предимствата на един голям единен пазар.“

Margaret Thatcher

1986 г.



## Възложително писмо от Председателя на Европейската комисия

*José Manuel Barroso*  
*President of the European Commission*

Брюксел, 20 октомври 2009 г.

Pres(2009)D/2250

Уважаеми професоре,

*Единният пазар е бил и си остава крайъгълен камък на интеграцията на Европа и устойчивия растеж. Но този важен европейски проект изисква нова политическа решителност, за да може да реализира целия си потенциал. Както вече посочих в моите политически насоки, Комисията възнамерява да ръководи този процес, като напълно ангажира държавите-членки, Европейския парламент и всички заинтересовани страни.*

*С приближаването на двадесетата годишнина от символичната дата през 1992 г., която положи основите на единния пазар днес, ЕС е изправен пред три належащи предизвикателства:*

- Неотдавнашната криза показва, че оттеглянето от единния пазар и търсенето на убежище във форми на икономически национализъм продължава да бъде силно изкушение, особено когато времената са трудни. Комисията е била и ще продължава да бъде твърд защитник на единния пазар чрез пълното използване на своите изпълнителни правомощия, по-специално в областта на вътрешния пазар и политиката на конкуренция, включително и контрола на държавните помощи. Но е необходимо ново осъзнаване от страна на общественото мнение, както и на политическите среди, на драматичните последици, които биха произтекли от отслабването на единния пазар. Това би подкопало основите на икономическата интеграция, растежа и заетостта в целия ЕС в момент, когато появата на нови световни сили и на големи екологични предизвикателства правят един сплотен ЕС още по-необходим от всякога, в интерес на европейските граждани, както и на ефективното световно управление.*

*Пълният потенциал на единния пазар все още не е постигнат. В много области единният пазар далеч не е напълно развит. В допълнение на това има липсващи звена, които не позволяват на един все още фрагментиран пазар да действа като мощен двигател на растежа и да предоставя пълни ползи за потребителите. Комисията възнамерява да предприеме по-систематичен и интегриран подход, с оглед постигането на напълно развит единен пазар и на ефективния му контрол.*

*Professor Mario MONTI*  
*Presidente*  
*Università Commerciale L. Bocconi*  
*Via Sarfatti 25*  
*IT-20100 Milano*

- *Кризата предизвика известно критично преразглеждане на функционирането на пазарите. Тя също така засили опасенията относно социалното измерение. В Договора от Лисабон, който скоро ще влезе в сила, за първи път изрично се посочва — въпреки че принципът вече е бил ясно изложен в преамбюла на Договора от Рим — че „Съюзът [...] работи [...] за силно конкурентна социална пазарна икономика”. Всичко това е призив за нов поглед върху това как пазарът и социалните измерения на една интегрирана европейска икономика могат да се подсилват взаимно.*

*С оглед на получаването на полезни и ценни мнения във връзка с инициативата за рестартиране на единния пазар като ключова стратегическа цел на новата Комисия, бих искал да Ви възложя задачата да изготвите доклад, който да съдържа варианти и препоръки. Ако приемете тази задача, ще я изпълните на своя собствена отговорност и ще докладвате директно на мен относно напредъка и заключенията. Вие ще можете да разчитат на опита и подкрепата на Комисията. Можете да провеждате консултации съответно с Европейския парламент, със съответните комисари, с компетентните органи на държавите-членки и с други заинтересовани страни.*

*Искрено Ваи,*



*José Manuel BARROSO*

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ВЪЗЛОЖИТЕЛНО ПИСМО ОТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ</b>	4
<b>РЕЗЮМЕ</b>	9
<b>НОВА СТРАТЕГИЯ ЗА ЕДИННИЯ ПАЗАР</b>	9
<b>ГЛАВА 1. ЕДИН ПАЗАР В ТЪРСЕНЕ НА СТРАТЕГИЯ</b>	15
<i>1.1. Превръщане на „задачата от вчера“ в ключов политически приоритет ...</i>	16
<i>1.2. Единният пазар като стратегическа цел: 1985 г. и 2010 г. ....</i>	17
<i>1.3. Вслушване в гласа на европейците</i>	22
<i>1.4. По-непопулярен от всякога, по-необходим от когато и да било</i>	26
<i>1.5. Единният пазар действително ли се нуждае от постигането на консенсус?</i>	28
<i>1.6. Установяване на опасенията</i>	29
<i>1.7. Преодоляване на опасенията</i>	41
<i>1.8. Нова стратегия</i>	42
<b>ГЛАВА 2. ИЗГРАЖДАНЕ НА ПО-СИЛЕН ЕДИНЕН ПАЗАР</b>	47
<i>2.1. Трудности, липсващи звена и нови хоризонти</i>	48
<i>2.2. Как единният пазар да заработи за гражданите, потребителите и МСП</i>	50
<i>2.3. Оформяне на европейския цифров единен пазар</i>	59
<i>2.4. Единният пазар и екологосъобразният растеж: енергетика, изменение на климата, околна среда</i>	63
<i>2.5. Единният пазар на стоки: пълноценно оползотворяване</i>	67
<i>2.6. Единният пазар на услуги: двигателят на европейската икономика.....</i>	71
<i>2.7. Работниците в рамките на единния пазар: стари проблеми и нови предизвикателства</i>	74
<i>2.8. Единният пазар на капитали и финансови услуги</i>	80
<i>2.9. Физическата инфраструктура на единния пазар: отговор на инвестиционните предизвикателства</i>	84
<b>ГЛАВА 3. ПОСТИГАНЕ НА КОНСЕНСУС ЗА ПО-СИЛЕН ЕДИНЕН ПАЗАР</b>	87
<i>3.1. Единен пазар за „силно конкурентна социална пазарна икономика“</i>	88
<i>3.2. Икономически свободи и права на работниците след решенията Viking и Laval</i>	88
<i>3.3. Социалните услуги и единния пазар</i>	94
<i>3.4. Използване на обществените поръчки за постигане на целите на политиките на Европа</i>	98
<i>3.5. Данъчното измерение на единния пазар: да работим заедно за опазване на данъчния суверенитет</i>	102
<i>3.6. Конкурентоспособност и сближаване: регионалното измерение на единния пазар.....</i>	108
<i>3.7. Единният пазар и индустриалната политика.....</i>	111
<i>3.8. Отворен, но не беззащитен: външното измерение на единния пазар</i>	115
<b>ГЛАВА 4. РЕАЛИЗИРАНЕ НА СИЛЕН ЕДИНЕН ПАЗАР</b>	120
<i>4.1. Регулиране на единния пазар, „та поп troppo“</i>	121
<i>4.2. Засилване на правоприлагането</i>	124
<b>ГЛАВА 5.- ПОЛИТИЧЕСКА ИНИЦИАТИВА</b>	135
<i>5.1. Нова политическа инициатива</i>	136
<i>5.2. Преосмисляне на отношението на институциите на ЕС към общия пазар</i>	136
<i>5.3. Мястото на единния пазар в политиката на ЕС.....</i>	139





## РЕЗЮМЕ

### Нова стратегия за единния пазар

В своите „Политически насоки за новата Комисия“ председателят Barroso посочи единния пазар като основна стратегическа цел за Европа, която следва да бъде преследвана с нова политическа решимост. Въз основа на мандата, получен от председателя Barroso, настоящият доклад разглежда предизвикателствата, пред които е изправена днес инициативата за рестартиране на единния пазар, и очертава цялостна стратегия, така че то да бъде политически успешно и икономически и социално осъществимо.

В доклада се подчертава, че днес единният пазар се намира в критичен момент, тъй като е изправен пред три предизвикателства (глава 1). Първото предизвикателство е свързано с ерозиралата политическа и социална подкрепа за пазарна интеграция в Европа. Много европейци – граждани, но и политически лидери – гледат на единния пазар със съмнение, страх, а понякога и с открита враждебност. Налице са две взаимно засилващи се тенденции: „умора от интеграцията“, която подкопава желанието за повече Европа и за единен пазар; а напоследък и „умора от пазара“, която намалява доверието в ролята на пазара. Единният пазар днес е по-непопулярен от всякога, а същевременно Европа се нуждае от него повече от всякога.

Второто предизвикателство е свързано с променливото политическо внимание, отделяно на развитието на отделните елементи на ефективния и устойчив единен пазар. Някои от трудностите пред единния пазар през последните години са не само недовършеното „спояване“ на националните пазари в един Европейски пазар, но също така и несвършената работа на други два фронта: разширяването към нови сектори в синхрон с бързоразвиващата се икономика и усилието да се гарантира, че единният пазар е място на свобода и възможности за всички — граждани, потребители и МСП.

Третото предизвикателство е свързано с чувството за самодоволство, натрупало се през последното десетилетие, сякаш единният пазар е наистина завършен и по този начин изчерпан като политически приоритет. Единният пазар се възприема като „задача от вчерашния ден“, която се нуждае от редовна поддръжка, но не и от активно насърчаване. Изместването на вниманието от единния пазар допълнително се затвърди и от необходимостта да се съсредоточи политическата енергия на ЕС върху други предизвикателни градивни елементи от изграждането на Европа: паричния съюз, разширяването и институционалните реформи. С

влизането в сила на Договора от Лисабон през януари 2010 г. трите главни приоритета бяха постигнати и няма причина да бъде отклонявано вниманието от единния пазар. Напротив, правилното функциониране на паричния съюз и на процеса на разширяване връщат единния пазар в дневния ред.

Понастоящем съществува много добра възможност фокусът на политическото внимание да се върне обратно върху единния пазар. Използването на тази възможност изисква съзнание, че както обективните, така и субективните условия за политическа инициатива по отношение на единния пазар са много по-сложни отколкото по време на инициативата на Jacques Delors от 1985 г.

Днес самият единен пазар е част от драматично променен контекст. От своя страна участниците, които следва да се включат в инициативата – управляващите и заинтересованите страни в Европа, са по-разнообразни и представляват по-широк кръг от предпочитания и интереси.

Въз основа на един доста обширен процес на консултации, докладът начертава карта на очакванията и опасенията, свързани с единния пазар. В него са посочени различни във времето опасения (преди икономическата криза, по време на кризата, след кризата и в дългосрочен план) по области на безпокойство (от страна на потребителите, от страна на гражданите, социално безпокойство, екологично безпокойство и безпокойство, свързано с бизнеса) и по държави-членки. В този смисъл докладът описва различните подходи към единния пазар, които могат да бъдат разпределени на четири групи от държави-членки: страни с континентална социално-ориентирана пазарна икономика, англосаксонски страни, страни от Централна и Източна Европа, скандинавски страни.

Обединяването на широко разпространените и различаващи се позиции около дневен ред за рестартирането на единния пазар е едновременно необходимо и възможно. Необходимо е, защото постигането на истински и ефективен единен пазар е ключов фактор за определяне на цялостното макроикономическо състояние на ЕС. Той е особено важен за стабилността на еврото и за валутния съюз, за да може той да предостави обещаните икономически ползи. Възможно е, при условие че бъде направена значителна и активна политическа инвестиция на базата на внимателно дефинирана нова стратегия.

В доклада е предложена нова стратегия за защита на единния пазар от риска от икономически национализъм, за разширяването му в нови

области, ключови за растежа на Европа, и за постигането на съответната степен на консенсус около него.

Една такава нова стратегия трябва да е всеобхватна. Много политики, които традиционно не се разглеждат като политики за единния пазар, трябва да бъдат обединени в една стратегическа цел за единен пазар. Цялостният подход се състои от три разширени пакета от инициативи:

1. Инициативи за изграждането на по-силен единен пазар;
2. Инициативи за постигането на консенсус относно по-силен единен пазар;
3. Инициативи за реализирането на по-силен единен пазар.

Ако не бъде постигнат консенсус, малко вероятно е инициативите за изграждане на единен пазар да могат да бъдат приети и изпълнени. Дори и това да се случи, устойчивостта им във времето и способността да устояват на „лошо време“ при икономически или политически условия, оказващи влияние върху ЕС, биха били под съмнение.

От друга страна, един по-силен единен пазар — който открито търси консенсуса, необходим за неговото изграждане и изключва възможността за мълчаливо примиряване с недоволството посредством смекчаване на прилагането на правилата — наистина се нуждае от засилени действия във връзка с неговото реализиране, прилагане и управление.

В глава 2 са представени няколко инициативи за изграждането на по-силен единен пазар. Целта на тези инициативи е да бъдат премахнати останалите затруднения и да бъдат отстранени пропуските и липсващите звена, които възпрепятстват иновациите и потискат потенциала за растеж в единния пазар. Подредени са по групи от препоръки относно:

- гарантиране на по-доброто функциониране на единния пазар от гледна точка на гражданите, потребителите и МСП;
- създаване на цифров единен пазар;
- използване на потенциала на единния пазар в подкрепа на екологосъобразния растеж и прехода на Европа към икономика с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub>, която използва ресурсите ефективно;
- пълноценно използване на единния пазар на стоки;

- пълноценно използване на потенциала на единния пазар на стоки;
- гарантиране на географската трудова мобилност в единния пазар.
- установяване на „физическата“ инфраструктура на единния пазар;

Насочването към нови инициативи е от основно значение за генерирането на нов тласък, но може да се окаже недостатъчно за създаването на политически климат за устойчиво действие. В глава 3 са представени инициативите за справяне с опасенията, констатирани в процеса на консултации, а оттам и за постигането на консенсус за по-силен единен пазар. Изготвени са в контекста на споменатата в Договора от Лисабон „силно конкурентна социална пазарна икономика“. Тези инициативи са по-специално насочени към следните проблеми:

- преодоляването на противопоставянето между икономическите свободи в единния пазар и правата на работниците предвид решенията на Съда на Европейските общности по делата Viking, Laval и други дела;
- мястото на социалните услуги в рамките на единния пазар;
- интегрирането на целите на политиката на ЕС за обществените поръчки;
- начините за използване на данъчното координиране с цел запазване на суверенитета на националните данъчни политики в хода на пазарната интеграция;
- балансирането на конкурентоспособността и сближаването в рамките на единния пазар чрез политики за регионално развитие;
- потенциалът за активна индустриална политика на базата на стабилни политики за конкуренция и държавни помощи;
- начините да се гарантира, че единният пазар ще остане отворен, но не безсилен, лице в лице с конкурентите на световно ниво.

В глава 4 са формулирани няколко препоръки за усъвършенстване на инструментите, необходими за рестартирането на единния пазар. Разгледани са две страни на въпроса:

- гарантиране на слабо, но ефективно регулиране в единния пазар;

- засилване изпълнението чрез установяване на последователна система, в която искове за нарушения, механизми за решаване на проблемите в неформална обстановка и правоприлагането от страна на частноправни субекти образуват непрекъсната мрежа от мерки срещу неспазването на правото на ЕС.

Начертаната по-горе нова всеобхватна стратегия следва да се разглежда като „пакетно споразумение“, в което всички държави-членка със своите различни културни традиции, опасения и политически предпочитания могат да открият елементи, които им допадат и са достатъчно важни, за да бъдат оправдани някои отстъпки, свързани със заеманата по-рано от тях позиция.

По-специално, държавите-членки с традиционно социални пазарни икономики може би са по-подготвени за новия цялостен ангажимент по отношение на конкуренцията и единния пазар, включващ план с крайни срокове за въвеждане на единния пазар на места, където той все още липсва, при положение че държавите-членки от англосаксонската традиция покажат готовност за справянето с някои социални проблеми чрез целенасочени мерки, включващи форми на данъчно координиране и сътрудничество, като същевременно не е необходимо да се търси данъчно хармонизиране като такова.

Новите държави-членки, които определено подкрепят една сериозна програма за укрепване на единния пазар, включително в сферите на инфраструктурата и сближаването, биха могли от своя страна да станат по-отворени към формите на данъчно координиране.

В доклада се подчертава, че икономическото, фискално и социално наследство от кризата увеличава основанията за засилване на единния пазар. Предвид силно ограничените налични възможности за бюджетно стимулиране, постигането на по-ефективен единен пазар е най-добрият вътрешен източник за растеж и създаване на работни места.

По същия начин необходимостта от справяне с нарастващия приоритет, който общественото мнение дава на проблема за неравнопоставеността, в контекста на фискална криза в много страни може да доведе до по-силна подкрепа в полза на по-доброто координиране на политиките в рамките на единния пазар. В заключение, появилото се напоследък напрежение в еврозоната показва, че е необходимо пълноценно използване на единния пазар като фактор за увеличаване на общата производителност и конкурентоспособността в икономиките от еврозоната.

За да успее новата стратегия, е необходимо да бъде преразгледано и мястото на единния пазар в цялостния контекст на политиката на ЕС (глава 5). В този ред на мисли като че ли е необходимо и да бъде постигната по-единна визия и по-голяма съгласуваност на многобройните и разнообразни сфери на политика, които имат отношение към насърчаването и реализирането на по-силен единен пазар. Това може да изисква известно новаторство в начина, по който Комисията, Парламентът и Съветът подхождат към тези политики. В този смисъл са отправени няколко препоръки.

## **ГЛАВА 1**

### **ЕДИН ПАЗАР В ТЪРСЕНЕ НА СТРАТЕГИЯ**

## **1.1. Превръщане на „задачата от вчера“ в ключов политически приоритет**

„Никой не може да се влюби в единния пазар“, все казваше Jacques Delors. Това, че единният пазар не е обичан, е нормално и дори успокояващо. Пазарът е инструмент, а не самоцел. Когато пазарът се разглежда като повисша единица, сякаш винаги е бил в състояние да функционира ефективно и не е необходимо подходящо регулиране и строг надзор, вероятно предстоят опасности, както показва финансовата криза. Мнозина забравиха, че пазарът „е добър слуга, но лош господар“.

Единният пазар обаче е „слуга“ от съществено значение за Европейския съюз. На първо място той е необходимо — макар и недостатъчно — условие за доброто представяне на европейската икономика, точно както добре функциониращите национални пазари са за националните икономики. На второ място, и дори още по-важно, един силен единен пазар е от ключово значение за цялостното здраве на Европейския съюз, тъй като той представлява самата основа на проекта за интеграция.

Но днес единният пазар не само не е обичан. На него се гледа от много европейци — както граждани, така и политическите лидери — с недоверие, страх, а понякога и открита враждебност.

В продължение на няколко години се забелязват две тенденции: „умора от интеграцията“, която отслабва желанието за единен пазар; и, в последно време, „пазарна умора“, с намалено доверие в ролята на пазара. Подсилвайки се взаимно, тези тенденции подронват приемането на единния пазар по отношение на всеки от двата му елемента.

Докато тази тенденция се налагаше в общественото мнение, европейските и националните създатели на политики се съсредоточиха върху други важни приоритети като институционалната реформа и Лисабонската стратегия. „Програмата за вътрешния пазар — предупреди Wim Kok през 2005 г. — се възприема като задача от вчера и не получава приоритетното място, който заслужава. Това е фатална грешка в политиката“.

Когато избухна финансовата, а след това и икономическата криза, Комисията Barroso I, устоявайки на значителен натиск, беше в състояние да осигури прилагането на правилата и да предотврати фрагментирането на единния пазар, като в същото време допусна известна гъвкавост при справянето със спешни ситуации.



Това още веднъж доказва, в условията на безпрецедентно напрежение, достойнствата на системата за правоприлагане, която е здраво вкоренена в общностния метод и възложена на Комисията в качеството ѝ на пазител на Договорите, под контрола на Съда на Европейските общности. Системата за прилагане на Пакта за стабилност и растеж, по-междуправителствена по своя характер, не се оказва толкова ефективна, не само по време на кризата — когато известната свобода на действие може и да е имала приемлива макроикономическа обосновка — но дори и преди това, в „добрите“ години.

След като използва изпълнителните правомощия на Комисията свързани с единния пазар, за да противодейства на рисковете, свързани с дезинтеграцията, предизвикани от кризата, председателят Varroso реши да отиде една стъпка по-напред. В своите „Политически насоки за новата Комисия“ от септември 2009 г. той определи единния пазар като ключова стратегическа цел, която трябва да бъде следвана с подновена политическа решителност. Той също така заяви намерението си Комисията да ръководи този процес, като напълно ангажира държавите-членки, Европейския парламент и всички заинтересовани страни.

С оглед на получаването на мнения във връзка с тази инициатива, през октомври 2009 г. той поръча настоящия доклад. Докладът има за цел да установи дали и как възприемането на единния пазар може да се промени от „задача от вчера“ в ключов политически приоритет, за да се отговори на нарастващите предизвикателства на европейската интеграция.

## **1.2. Единният пазар като стратегическа цел: 1985 г. и 2010 г.**

Точно преди 25 години Jacques Delors, по онова време председател на Комисията, започна съвместно с Lord Cockfield, заместник-председател и комисар по вътрешния пазар, проекта за единен пазар с Бялата книга, озаглавена „Завършване на вътрешния пазар“, изготвена за Европейския съвет, провел се през юни 1985 г. в Милано<sup>1</sup>. Комисията поиска от „Европейския съвет да обещае завършването на напълно единен вътрешен

---

<sup>1</sup> В настоящия доклад се използва изразът „единен пазар“, освен когато се цитират документи, които се отнасят до „вътрешния пазар“. От концептуална и комуникативна гледна точка, терминът „единен“ изглежда по-подходящ от „вътрешен“. Първо, има вероятност гражданите на която и да е държава на ЕС да разберат термина „вътрешен пазар“ по-скоро като отнасящ се до техния собствен национален пазар, отколкото до целия пазар на ЕС. Второ, когато се използва по отношение на неевропейски събеседници, изразът европейски „вътрешен пазар“ може да придава нотка на затвореност, един вид „крепостта Европа“, което в действителност е далече от реалността и не е в интерес на ЕС да подхранва такава представа. Трето, „единен“ е по-ангажиращо описание. Всъщност, пазарът за всяка определена стока или услуга в рамките на ЕС е „вътрешен“ по определение, но изисква действия от страна на създателите на политики, и участниците в пазара, за да бъде наистина по-скоро „единен“, отколкото фрагментиран.

пазар до 1992 г. и да одобри необходимата програма с реалистичен и обвързващ график“. Европейският съвет даде това обещание.

Тогава бяха положени значителни усилия от страна на европейските институции, държавите-членки и стопанските субекти и до края на 1992 г. голяма част от планираното беше действително прието и до голяма степен, макар и не изцяло, изпълнено. Подготовката за появата на единния пазар се оказва основен двигател на инвестиции, реструктуриране и законодателна модернизация. По-важното е, че беше настъпила промяна в отношението. Създателите на политики и стопанските субекти в еднаква степен почувстваха натиска да мислят и действат в по-широка рамка и по отношение на времето (през 1985 г. те започват да правят планове за „1992 г.“, както е наречен проектът), и на пространството (те искат да се подготвят за конкуренция в цяла Европа). Те реагираха на това предизвикателство с ентузиазъм. Това помогна на европейската икономика да се възстанови от „евросклерозата“ на предходните години.

След 1992 г. единният пазар със сигурност не беше оставен без внимание. В допълнение на големия брой специфични инициативи за укрепване на постиженията от „1992 г.“ и за прилагане на принципите на единния пазар по отношение на нововъзникващите дейности в различните индустрии, съществуват и две по-широки политически инициативи — инициативата „План за действие за единния пазар“, започната през юни 1997 г., и инициативата „План за действие за финансовите услуги“, започната през май 1999 г. Налице е също така един постоянен ангажимент на политиката на конкуренция, за да се гарантира, че пазарът в ЕС е не само единен, но и функционира в условията на силна конкуренция.

Към края на деветдесетте години акцентът върху единния пазар обаче не беше вече толкова силен, колкото преди. Две от изискванията за ефективен и устойчив единен пазар не получиха вниманието, което заслужаваха.

На първо място, в самата Бяла книга от 1985 г. ясно се посочва, че „целта за завършване на вътрешния пазар има три аспекта: [...] свързването един с друг на [...] пазарите на държавите-членки в един единен пазар; [...] гарантирането, че този единен пазар също така е разширяващ се пазар; [...] гарантирането, че пазарът е гъвкав.“ В Бялата книга се признава, че тя е била насочена главно към първата от трите цели, но че постигането на другите две е било също толкова важно. Действително, някои от трудностите, които единният пазар среща през последните години, могат да се проследят не само до все още незавършеното „свързване един с друг“ на националните пазари, но също и до недовършената работа по другите две области на „завършването“ в пълния смисъл на думата. Въпреки

постигнатия известен напредък, например по отношение на трансевропейските мрежи и Лисабонската стратегия, остава да бъдат положени значителни усилия по отношение на тези съпътстващи политики, които в действителност са неразделна част от изграждането на един достатъчно единен пазар.

На второ място, прекомерното разчитане от страна на някои държави-членки на възможностите за саморегулиране на финансовите пазари доведе до закъснения и несъответствия в разработването и въвеждането на подходящи регулаторни и контролни рамки, които ефективно да съпътстват процеса на финансова либерализация и създаване на единен пазар за финансовите услуги. Това допринесе за нестабилността на този важен елемент на единния пазар.

Макар че последиците от пренебрегването на горните две изисквания щяха да бъдат видими само няколко години по-късно, в началото на века цареше чувство на удовлетворение, като че ли единният пазар наистина е „завършен“ и по този начин може да бъдат оставени настрана като политически приоритет. Освен това, несъмнено съществуваше необходимостта от концентриране на политическата енергия на ЕС върху други предизвикателни градивни елементи в изграждането на Европа: паричен съюз, разширяване, институционална реформа.

С влизането в сила на Договора от Лисабон през януари 2010 г. всичките три градивни елементи са напълно на мястото си. Няма причина те да продължават да отклоняват една значителна част от политическото внимание настрана от единния пазар. В действителност, две от тях — паричния съюз и разширяването — изглежда по-скоро ще изведат единния пазар отново на преден план.

Слабостите в паричния съюз, разкрити от кризата в Гърция, намират непосредственото си проявление в реакциите на финансовите пазари на неравновесията в публичните финанси. Въпреки това, ако се вгледаме в причините, които стоят в основата на такива неравновесия, една от тях със сигурност е недостатъчната конкурентоспособност на реалната икономика. Това, от своя страна, се дължи главно на факта, че корпоративизмът и преследването на рента, както в публичния, така и в частния сектор, все още пазят националната икономика частично защитена от пълното разгръщане на единния пазар и конкуренцията, като по този начин възпрепятстват необходимите подобрения в общата производителност. Тази ситуация, която в никакъв случай не се наблюдава само в Гърция, призовава за по-единен пазар, т.е. засилване на икономическия аспект на

Икономическия и паричен съюз, за да станат паричният съюз и еврото по-стабилни и да предоставят очакваните икономически ползи.

Разширяването също призовава — и същевременно дава възможност — за подновен акцент върху единния пазар.

На първо място, и новите държави-членки, и ЕС като цяло са извлекли полза от разширяването, също и от икономическа гледна точка. Но ако се появи широко разпространена тенденция към ренационализация на политики и бизнес стратегии, каквато беше наблюдавана по време на кризата, икономиките на новите държави-членки ще бъдат първите, които ще бъдат засегнати.

На второ място, трябва да се направи усилие да се възвърне пълното доверие в разширения единен пазар от страна на общественото мнение в старите държави-членки, които не са били достатъчно подготвени да се справят с тази голяма промяна.

На трето място, повечето нови държави-членки имат политическа ориентация, която като че ли в по-голяма степен подкрепя единния пазар и конкуренцията в сравнение със сегашната политическа ориентация на някои държави-членки, които през изминалите десетилетия са били в предните редици на икономическата интеграция. За стратегията за рестартиране на единния пазар е много важно максималното възползване от подкрепата и тласъка, които по-новите държави-членки на ЕС могат да предоставят.

С оглед на горепосочените обстоятелства, сега съсредоточаването на съзнанието и волята на европейските създатели на политики върху предизвикателствата, пред които е изправен единният пазар, може да се окаже по-възможно, отколкото през последните двадесет години. Но това ще изисква осъзнаването на факта, че и обективните, и субективните условия за стратегическа инициатива по отношение на единния пазар са по-сложни, отколкото по времето на инициативата на Jacques Delors от 1985 г.

Целта на инициативата — единен пазар — днес е част от контекст, който драстично се е променил. От своя страна, самите субекти, които ще бъдат включени в инициативата — създателите на политики и заинтересованите страни в Европа — са значително по-ясно изразено множество от субекти. Нито една инициатива не би могла да бъде логично започната без предварителна задълбочена консултация с тях на фона на новия контекст.

Промените в контекста поотделно са добре известни, но понякога се пренебрегва колко дълбоко общото им действие е променило начина на функциониране на единния пазар и очакванията на гражданите и бизнеса от него. Ще бъде достатъчно да се посочат основните промени, като всички те са настъпили през 25-те години от съставянето на Бялата книга.

Някои промени са настъпили и извън Европа:

- Глобализацията и появата на нови икономически сили;
- Технологичната революция, предизвикана по-специално от информационните и комуникационни технологии;
- Нарастващото значение на услугите в икономиката;
- Нарастващото осъзнаване на предизвикателствата, свързани с околната среда и изменението на климата.

Освен че е трябвало да отговори на тези глобални промени, единният пазар на Европа е трябвало да се справи с редица дълбоки, характерни за Европа промени:

- Разпадането на съветския блок, следователно и на заплахата, която е била основен двигател на интеграцията;
- Разширяването от 10 на 27 държави-членки;
- По-голямото икономическото многообразие, също свързано с разширяването;
- Въвеждането на единна валута, понастоящем използвана в 16 държави-членки;
- Увеличаване на миграциите и на културното многообразие;
- Откритото отхвърляне на по-нататъшна (или дори съществуваща) интеграция на ЕС, чрез референдуми в няколко държави-членки;
- Изричното разясняване от една държава-членка на границите на приемливост на по-нататъшната интеграция в ЕС за в бъдеще (решение на Германския федерален конституционен съд от юли 2009 г.);
- Договора от Лисабон: „Съюзът [...] работи за [...] устойчивото развитие [и] силно конкурентна социална пазарна икономика“ (член 3 от Договора за Европейския съюз).

Всяка от тези промени, да не говорим за общото им въздействие, има важни институционални, икономически и политически последици за характера и функционирането на единния пазар. Все още не е предприет никакъв систематичен преглед на политиките за единния пазар с оглед на всички тези промени. Настоящият доклад, макар по-скоро да има политически цели, а не аналитични амбиции, ще се опита да вземе предвид тези преобразяващи промени. Ако това не се направи, би съществувал

рискът от предлагане на препоръки, подходящи за единния пазар от миналото, а не за предизвикателствата на бъдещето.

### **1.3. Вслушване в гласа на европейците**

Преди стартирането на проекта за единен пазар с Бялата книга от 1985 г., Jacques Delors беше подготвил инициативата чрез „обиколка на столиците“ на тогавашните 10 държави-членки, плюс Испания и Португалия, които скоро щяха да се присъединят. Днес Европейският съюз е не само по-голям и по-разнообразен със своите 27 държави-членки, но и по-сложен в изразяването на своя глас, с много по-широко участие на заинтересованите страни и гражданското общество.

В съответствие с новата обстановка изготвянето на настоящия доклад беше предшествано от много обширен процес на официални и неофициални консултации. Поради това, анализът и препоръките, предоставени в настоящия доклад на председателя на Европейската комисия, въпреки че за тях носи отговорност единствено авторът, отразяват резултата от един вид проучвателна мисия, проведена от него по искане на председателя.

В проучването, извършено между ноември 2009 г. и април 2010 г., са разгледани разбиранията за единния пазар, неговите силни и слаби страни, мерките, които биха могли да доведат до подобряване и развиване на единния пазар, като същевременно е обърнато внимание и на опасенията около него и политическите стратегии, които биха могли да улеснят приемането на такива мерки. В него участваха в голяма степен различни заинтересовани от единния пазар страни и групи на гражданското общество, както и представители на политическите институции.

На високо равнище в институциите на ЕС авторът имаше привилегията да се възползва от мненията на председателя на Европейския парламент Jerzy Buzek и председателя на Европейския съвет Herman Van Rompuy. Освен това, той естествено се ползва от няколко обсъждания, проведени с председателя на Европейската комисия José Manuel Barroso. За него също беше полезен и обмяната на мнения с председателя на Европейската централна банка Jean-Claude Trichet, председателя на Европейската инвестиционна банка Philippe Maystadt и Европейския омбудсман Nikiforos Diamandouros.

В Европейския парламент в консултацията поотделно участваха следните политически групи: Европейска народна партия, Прогресивен алианс на социалистите и демократите, Алианс на либералите и демократите, Зелените/Европейски свободен алианс, Европейски консерватори и

реформисти, Европейска обединена левица/Северна зелена левица. Също така имаше изслушвания и разисквания с Комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите, Комисията по икономически и парични въпроси по повод срещата □ с националните парламенти, и Специалната комисия по финансовата, икономическа и социална криза. Комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите беше подготвила по собствена инициатива доклад, предназначен като принос на Парламента към настоящия доклад. Тази инициатива беше високо оценена и значително допринесе за изготвянето на настоящия доклад. Също така беше проведена и специална съвместна консултация с всички докладчици на Парламента относно пакета за финансов надзор, който понастоящем преминава през законодателния процес.

Със Съвета консултациите бяха под формата на обмен на мнения първо по инициатива на шведското председателство с посланиците в Комитета на постоянните представители (Корепер), а след това, по инициатива на испанското председателство, с министрите на Съвета по икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН) и на Съвета по конкурентоспособност. Беше открит диалог със сегашното испанско председателство, както и с председателствата, които ще последват през следващите две години, с оглед на бъдещи инициативи по отношение на единния пазар.

Що се отнася до държавите-членки, всички те участваха в диалога в рамките на Съвета, както е описано по-горе. Освен това бяха проведени двустранни консултации, по тяхно искане, с правителствата на повечето държави-членки, в съответните им столици или в Брюксел. Събеседниците обикновено бяха министрите, участващи в ЕКОФИН и в Съвета по конкурентоспособност. В някои случаи имаше срещи и с държавни и правителствени ръководители.

Авторът също така се възползва от обмяната на мнения с Felipe Gonzalez, председател, и с другите членове на Групата за размисъл върху бъдещето на Европа, в която той работи по искане на Европейския съвет<sup>2</sup>. Той също така се консултира и с малък брой личности, които въпреки че в момента не заемат длъжности в институциите на ЕС или държавите-членки, са допринесли значително за напредъка в изграждането на Европа и по-специално за икономическата интеграция, като Giuliano Amato, Georges Berthoin<sup>3</sup>, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso

---

<sup>2</sup> Има пълна съгласуваност между подхода, предприет по отношение на единния пазар в Доклада на Gonzalez и този, по-обширно развит в настоящия доклад.

<sup>3</sup> Georges Berthoin е заемал, наред с други, и позицията Началник на кабинета на Jean Monnet.

Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland и Antonio Vitorino.

Голямо внимание беше отделено на консултациите с широкия кръг от заинтересовани страни и групи в гражданското общество, които проявяват интерес към единния пазар и в по-широк аспект към европейската интеграция. Това беше направено на равнището на съответните им европейски органи в Брюксел и на национално равнище по повод посещенията в държавите-членки.

В този контекст се проведе много обмени на мнения, по-специално с асоциации на потребителите, бизнес организации, синдикални организации. В опит да бъде постигнато разбиране за сближените позиции, както и за останалите различия между социалните партньори по някои важни въпроси също така беше организирана съвместна среща с Business Europe и Европейската конфедерация на профсъюзите.

Бяха получени многобройни становища. Много от тях касаят секторни въпроси, понякога много специфични. Характерна черта на единния пазар е да бъде поле за изява за голямо множество от индустрии и дейности. Всяка от тях има своите специфични проблеми и дава основание за специално внимание от страна на политиките. Важно е европейските институции да вземат под внимание и да работят по всички значими секторни измерения. Настоящият доклад обаче цели да обрисова в по-широка перспектива единния пазар днес и да предложи цялостна стратегия за неговото рестартиране. За тази цел беше необходимо да се съсредоточи вниманието върху относително малък брой ключови въпроси. Докато някои заинтересовани страни може да не видят становищата си изрично посочени, всяко от тях е допринесло за сформирането на позициите, представени в настоящия доклад. По същия начин, всяка заинтересована страна ще може да се възползва от укрепването и развиването на единния пазар като цяло.

Други заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации, включват екологични групи, доставчици на услуги от общ интерес, регионални и общински организации, сдружения, работещи в социалната сфера, семейни организации и мрежи на неправителствени организации.

Особено внимание беше отделено на експертните становища на мозъчните тръстове, работещи по въпросите на европейската политика, както в Брюксел, така и на други места в Европа, и на отделни учени. Това беше постигнато чрез двустранни срещи и чрез участие в конференции и семинари, някои от които специално организирани, за да се предостави възможност за изразяване на становища по темата на настоящия доклад.



Въпреки че е малко вероятно всяка консултирана институция или лице да се идентифицира напълно с всеки елемент на препоръчаната в настоящия доклад стратегия, авторът е убеден, че проучвателната мисия, проведена по искане на председателя Barroso, може да е проправила пътя за една доста широка основа на консенсус по някои ключови въпроси. Надяваме се, че такава платформа би могла да улесни задачата на Комисията за започване на обещаваща стратегическа инициатива.

#### **1.4. По-непопулярен от всякога, по-необходим от когато и да било**

От консултациите ясно проличава една неудобна особеност на единния пазар днес, въпреки че тя рядко е изрично изтъквана. Единният пазар е по-непопулярен от всякога и въпреки това е по-необходим от когато и да било. Подчертаването на това противопоставяне може би ще бъде сметено за политически некоректно. Но само като бъде открито разгледано, ще бъде възможно да се работи за истинско и устойчиво рестартиране на единния пазар.

В изключително многообразната призма от позиции могат да бъдат идентифицирани три различни групи.

##### ***а. Радикални критици***

Някои събеседници се ограничават само до изразяването на опасения: те гледат на единния пазар като на източник на напрежения, обърквания и страхове. Те не искат рестартиране на единния пазар, а по-скоро биха искали да видят по-малка степен на икономическа интеграция и може би по-второстепенна роля на пазарите като цяло в нашето общество.

##### ***б. Условни поддръжници***

Обратно на това, голяма част от държавите-членки, политическите групи и заинтересованите страни, макар и в различна степен, наистина считат единния пазар за важен съставен елемент за икономическия напредък на Европа. В същото време, те действително имат опасения поради една от следните две причини или и поради двете. Самите те смятат, че единният пазар не обръща достатъчно внимание на други цели (например социални или екологични) и биха подкрепили рестартирането, само ако то е придружено от някаква преориентация. Дори когато не споделят тези опасения, признават, че те са широко разпространени в Европа. Поради това те смятат, че има вероятност рестартирането на единния пазар да срещне сериозна съпротива, ако не се обърне внимание на тези опасения.

##### ***в. Твърди поддръжници***

Накрая, както сред държавите-членки, така и сред заинтересованите страни, има малко ядро от силни и твърди защитници на единния пазар. Те, разбира се, напълно подкрепят идеята за рестартиране. Тяхната подкрепа е ценен съставен елемент за политическа инициатива. В същото време, съществува риск тяхното застъпничество да бъде по-малко ефективно, отколкото биха искали, защото те изглежда не са напълно наясно с

опасенията, които в много други държави или в друг контекст, са намалили одобрението за единния пазар.

При изготвянето, а след това и при популяризирането на нова стратегия за единния пазар ще бъде необходимо да се ангажираме с всяка една от тези три позиции.

Аргументите в полза на единния пазар трябва да бъдат наново потърсени в контекст, който силно се различава от този, в който проектът е стартиран преди 25 години. Глобализацията не е създадена от единния европейски пазар. Но единният пазар, ако се укрепи, за да се противопостави на национализма, и се приспособи, за да бъде по-съвместим с други опасения и цели на политиката, е най-добрият отговор на глобализацията. Чрез Икономическия съюз икономическото, социално и екологично благосъстояние на европейските граждани може да бъде защитено по-добре, отколкото чрез икономическа дезинтеграция и чисто национални мерки. Това не изключва вероятността външното измерение на единния пазар — да се поддържа пазара отворен, но не незащитен — да даде основание за по-нататъшно разглеждане, както ще бъде направено в настоящия доклад.

Привеждането на аргументи в полза на единния пазар по актуален и недогматичен начин може да накара някои от „радикалните критици“ частично да преосмислят позициите си. То също така би засилило увереността на „условните поддръжници“. Има вероятност държавите-членки, политическите групи и заинтересованите страни от тази група — която е и най-голямата, макар и значително разнородна — да увеличат своята подкрепа за рестартиране на единния пазар, ако видят, че техните опасения са взети под внимание.

Основното политическо съображение тогава ще бъде как да се отговори на тези опасения по ясен и целенасочен начин, за да се направи рестартирането на единния пазар по-широко прието, като в същото време не го отслаби или разводи.

В стратегически план въпросът ще бъде как да се спечели подкрепата на „условните поддръжници“ и въпреки това да се запази подкрепата на „твърдите поддръжници“. Това изисква последните първо да бъдат напълно запознати със заплахите, пред които е изправен единният пазар днес, да не говорим за неговото рестартиране, а после да бъдат убедени, че „отстъпките“, включени в цялостна стратегия за приемане на рестартирането, не са такива, каквито биха намалили ефективността на единния пазар в подкрепа на конкурентоспособна европейска икономика.

## **1.5. Единният пазар действително ли се нуждае от постигането на консенсус?**

Преди да продължим, може да бъде повдигнат един основателен въпрос: наистина ли е необходимо да има консенсус и ако да, в каква степен, за да съществува един силен единен пазар и за да може той да продължи да се развива? Не е ли единният пазар област, която несъмнено е от компетентността на Общността, като на Комисията е възложена функцията да прилага правилата и правомощията за това.

Трябва да се направи разлика между прилагането на съществуващи правила и приемането на нови правила или, в по-широк план, на политически инициативи за рестартиране и развитие на единния пазар.

Що се отнася до прилагането на правилата, Комисията наистина разполага с набор от инструменти, които има правото и задължението да използва в качеството си на пазител на Договорите, единствено под контрола на Съда на Европейските общности, и без да е необходимо постигането на консенсус с който и да било друг.

Важно е обаче политиките за правоприлагане, както и конкретните решения за правоприлагане, да се прилагат и представят по такъв начин, че да постигнат широко разбиране и дори консенсус. Колкото по-интензивно е правоприлагането, както е нужно за осигуряването на конкурентоспособен единен пазар, толкова по-необходимо е то да бъде убедително обяснено, за да се избегнат бурни враждебни реакции срещу ЕС като цяло и по-специално срещу единния пазар.

Що се отнася до приемането на нови правила или други политически инициативи за рестартиране на единния пазар — включително може би и на предоставянето на допълнителни и по-ефективни изпълнителни правомощия — очевидно ще се изисква консенсус. Необходимата степен на консенсус ще зависи от правилата за вземане на решения, предвидени в Договорите за различните области на политиката. Подкрепата от страна на Европейския парламент и Съвета ще бъде от съществено значение. Що се отнася до Съвета, може да се изисква единодушие в някои области, докато в други ще бъде достатъчно квалифицирано мнозинство.

Постигането на консенсус — с пълното ангажиране на Европейския парламент, държавите-членки, Съвета, заинтересованите страни — следователно ще бъде съществен елемент на новата стратегия за единния пазар. Усилията за постигане на консенсус ще трябва да демонстрират

пълно осъзнаване на главните опасения във връзка с единния пазар днес. Тези опасения често се споделят, до известна степен, дори от онези държави-членки, политически групи и заинтересовани страни, които считат единния пазар за ключово предимство на Европа и биха искали да го видят укрепен.

## **1.6. Установяване на опасенията**

Опасенията около единния пазар могат да бъдат разгледани от три различни гледни точки: опасения във времето, проблемни области и по държави-членки. Анализът по-долу, въпреки че в никакъв случай не е изчерпателен, може да е полезен при разработването на политически реалистична стратегия за единния пазар.

## ***а. Опасения във времето***

### ***а.1. Преди кризата***

Доста преди избухването на кризата през 2008 г. беше станала забележима известна „умора от интеграцията“. От една страна, икономическите и политическите структури нямаха желание да видят логиката на единния пазар да навлиза по-надълбоко в сърцето на икономическата мощ на национално равнище. На това се дължи например трудният процес — и скромният резултат — по отношение на въвеждането на директивата относно поглъщанията; съпротивата срещу прилагането на свободното движение на капитали в областта на „златните акции“ и други специални права; някои опити за възпиране на трансграничните придобивания.

От друга страна, в различни сегменти на обществото възникнаха опасения във връзка с някои дори по-основни аспекти на единния пазар, като свободното движение на хора и услуги. Изглеждаше сякаш изведнъж принципи, които са били въведени преди половин век с Договора от Рим и до голяма степен практикувани оттогава насам, са станали източник на напрежения и тревоги, по-специално в контекста на присъединяването на 12-те нови държави-членки през 2004 г. и 2007 г. В действителност, това разширяване беше подготвено много ефективно във всяко отношение, с изключение на общественото мнение в старите държави-членки. Възприемането на една непосредствена нова реалност — единен пазар, съдържащ в себе си безпрецедентна степен на многообразие — предизвика страхове, които изиграха роля в отчуждението на части от общественото мнение, както най-ярко показват резултатите от френския и холандския референдум през 2005 г.

### ***а.2. По време на кризата***

По време на кризата единният пазар беше подложен на риск поради друга причина — тенденцията да се търсят спешни решения на национално равнище, която беше характерна за много правителства, но също и за части на бизнес обществото, и по-специално на подложения на стрес сектор на финансовите услуги. Решителната политика на Комисията за правоприлагане, посочена в точка 1 по-горе, и споделеното чувство за отговорност между държавите-членки даде възможност на единния пазар да оцелее почти невредим. И все пак, годините 2008 г. и 2009 г. представляваха тревожно напомняне за много сериозните проблеми, с които може да се сблъска единният пазар в случай на тежка и продължителна криза. Въпреки че е много здраво внедрен в правната система и в икономиката, единният пазар все още не е така вкоренен в

нагласите — и не е така овластен с правомощия и механизми за управление на кризи — както би било необходимо, за да бъде напълно устойчив и на безопасно разстояние от „точката, от която няма връщане“, дори и при най-лошия сценарий.

### ***а.3. След кризата***

След кризата се появи известна „пазарна умора“. Подкрепата за пазарната икономика стана по-малко разпространена и не толкова силна, колкото е била от осемдесетте години насам. Границите на това, което пазарът може да осигури, станаха по-видими. Пазарът в момента от мнозина се счита за несправедлив, тъй като е породил неприемливи неравенства; и за неефективен, тъй като е привлякъл огромни ресурси във финансови дейности, чиито принос за икономиката е поставен под съмнение. Тази „пазарна умора“ увеличава „умората от интеграция“, отбелязана по-горе. По време на приемането на Бялата книга от 1985 г. и през следващите двадесет години, именно тези, които се противопоставяха на напредъка на пазара, на конкуренцията и на интеграцията, бяха принудени да заемат отбранителна позиция. Сега, и вероятно за няколко години напред, по-скоро тези, които искат да насърчат в по-голямата степен пазара, конкуренцията и интеграцията, ще трябва да понесат „тежестта на доказването“ в общественото мнение и политическите арени. „Продуктът“, който се популяризира — например по-голяма степен на единен пазар, както е в настоящия доклад — ще трябва действително да обръща повече внимание на опасенията, които кризата засили. По същият начин, методът за неговото популяризиране ще трябва да стане много по-убедителен, тъй като застъпничество в момента е „срещу вятъра“, а не по посока на вятъра, както беше доскоро.

Лоялното сътрудничество между държавите-членки и европейските институции ще бъде особено важно, за да се избегне обвиняването на ЕС и неговия единен пазар от страна на общественото мнение и за трета умора, появила се от няколко години насам — „умората от реформите“, предизвикана от структурните реформи, тъй като реформите са преди всичко в интерес на всяка една държава.

### ***а.4. В по-дългосрочен план***

Също и в по-дългосрочен план, дори след като кризата и нейното културно влияние бъдат абсорбирани, има вероятност почвата за по-пазарно ориентирана интеграция да бъде по-неблагоприятна, отколкото е била от началото на европейската интеграция насам. Тази тема излиза извън обхвата на настоящия доклад. Но бъдещето на единния пазар и на интеграцията в по-широк план ще трябва да отчете тенденцията — видима в еднаква степен в много стари и нови държави-членки — на по-фрагментиран електорален пейзаж, с относително отслабване на по-големите партии, които традиционно подкрепят европейската интеграция и появата в дясната, както и в лявата част на политическия спектър на по-



малки, но увеличаващи се партии, които споделят обща, много критична позиция по отношение на интеграцията, било тя глобална или европейска. Дори и по-големите проевропейски ориентирани партии смятат, че става все по-трудно при конкурирането си за избиратели да се придържат към своята визия и често са принудени да заемат по-малко прогресивни позиции относно ползите от интеграцията.

Единният пазар може да бъде първата жертва на този предстоящ политически сценарий, ако на него се гледа като на „безчувствения агресор“ на регионализма и традиционните му ценности. Но той също така — ако правилно се приспособи, така че да донесе реални, видими, материални и нематериални ползи на гражданите, като същевременно отговори на опасенията и страховете, които те често свързват с пазара — той може да стане основен елемент в един по-широк политически проект, насочен към помиряването на гражданите с Европа.

## ***б. Опасения по области***

### ***б.1. Опасения на преследващите рента***

Поради способността си да води до отвореност и конкуренция, единният пазар очевидно предизвиква безпокойството, а често и енергичното противопоставяне на тези, които считат положението си по отношение на преследването на рента за влошено от него. Това е неизбежно и дори показва, че процесът е от полза за икономическия растеж поради по-голямата ефективност, а често и за социалния напредък. Премахване на защитните мерки за вътрешните по отношение на пазара страни дава възможност останалата част от обществото да не бъде „обременявано“ от преследващите рента, и позволява на външни страни, често по-младите и по-непривилегированите, да получат по-добри шансове в икономически и социален план. Стои обаче въпросът за това как да се сведе до минимум настройването на общественото мнение и на политиците от страна на групите със специални интереси срещу единния пазар и, в по-широк план, срещу ЕС като двигател на конкуренцията и промяната.

### ***б.2 Опасения на потребителите***

Потребителите извличат много голяма полза от единния пазар. Има обаче много случаи, когато ползите се материализират със закъснение, защото единният пазар е въведен, но все още няма достатъчна конкуренция или защото достъпът до единния пазар е възпрепятстван или труден, или защото няма достатъчна защита на потребителите. Както и по отношение на други опасения, посочени по-долу в тази точка, опасенията са

споменати накратко, така че да се очертае цялостната картина. Те ще бъдат разгледани по-отблизо в следващите глави, в които са направени предложения за тяхното преодоляване.

### ***б.3. Опасения на гражданите***

Свободите, които по принцип са резултат от единния пазар, имат също така и неикономически измерения, от които гражданите на ЕС искат да могат да се възползват. Но упражняването на тези права често е много проблематично, а понякога просто невъзможно. Освен че поражда оправдано чувство на неудовлетвореност, тези ситуации поставят единния пазар в лоша светлина. Гражданите могат да видят в това потвърждение на често срещаното сред тях — без значение дали неоснователно — убеждение, че единният пазар не може действително да бъде активно използван от тях, като същевременно чувстват, че са пасивно изложени на заплахите, които той носи със себе си.

### ***б.4. Социални опасения***

Това е много разнообразно множество от опасения. Някои от тях са конкретно свързани с трудовоправни въпроси, а други — с недоволство по отношение на неравенствата. Въпреки че единният пазар с течение на времето значително е допринесъл както за създаването на работни места, така и за подобряването на абсолютните и относителните условия в по-изостаналите държави-членки и региони, съществува широко разпространено — макар и обикновено неоправдано — схващане, че реструктуриранията и делокализацията на предприятия са по някакъв начин свързани с недостатъчната защита, предоставена от ЕС, в сравнение с останалата част на света или с действителния подтик към вътрешни премествания в рамките на ЕС като последица от единния пазар.

Също така някои се страхуват, че в разширения ЕС с все още силно различаващи се стандарти на живот други могат — чрез свободното движение на работна сила или на услуги или посредством командированите работници — да застрашат собствената им позиция на пазара на труда и дори някои от основните права на работниците.

Накрая, безспорно е, че чрез насърчаването на икономическата интеграция единният пазар действително допринася за създаване, поне временно, на печеливши и губещи, в контекста на цялостен положителен процес на растеж и създаване на работни места. Чрез своите социални политики държавите-членки се опитват по различни начини да компенсират финансово губещите и да ги преквалифицират за активно участие в

процеса. Но бюджетните средства за осъществяването на преразпределителни политики могат да бъдат намалени поради някои изразени форми на данъчна конкуренция, която освен това накланя данъчната тежест в полза на по-мобилните данъчни основи като капиталови доходи или много високи професионални доходи и в ущърб на по-малко мобилните данъчни основи като трудовите доходи, по-специално доходите от неквалифициран труд.

Оттук произтича известно напрежение между пазарната интеграция и социалните цели. То още по-ясно личи сега, след приемането на Договора от Лисабон, дори формално — в целта да се постигне „силно конкурентна социална пазарна икономика“. Ако пазарният и социалният елемент не се съгласуват по подходящ начин, един от тях трябва да отстъпи. След кризата и предвид отслабващия интерес към пазара и нарастващата загриженост по отношение на неравенствата въобще не е ясно дали пазарът, т.е. единният пазар, ще има превес.

Една ясно очертана категория от социални опасения е свързана с услугите от общ икономически интерес и реалните или доловените заплахи, породени от единния пазар.

### ***б.5. Екологични опасения***

Тези опасения се отнасят до обширния въпрос дали единният пазар така, както е регламентиран и въведен, може да даде адекватни отговори на целите на политиката на ЕС за околната среда, борбата срещу изменението на климата и ефективността на използване на ресурсите. Това отново е допирна точка между устойчивостта и единния пазар, на която е наблегнато в Договора от Лисабон. Свързани със социалните опасения относно единния пазар, екологичните опасения са, разбира се, по-нови, но навлизат бързо в политическия дебат. Въпреки че целта за екологосъобразен растеж включва широк спектър от политики на ЕС и на държавите-членки, със сигурност съществува специфично измерение по отношение на структурата и начина на функциониране на единния пазар. В интелектуално и политическо отношение това е една сравнително нова област, изискваща сериозна инвестиция.

### ***б.6. Опасения на бизнеса***

Бизнесът, който винаги е имал тенденцията да бъде най-силният поддръжник и двигател на единния пазар, все още поддържа силен интерес към по-нататъшното му развитие. Но и бизнес общността има своите опасения. Естествено, съществува тенденция те да се различават в зависимост от промишления отрасъл и размера на фирмите. Консултацията за изготвянето на настоящия доклад даде възможност да се вземат под внимание редица различни гледни точки, много от които до известна степен са оформили възгледите, представени в следващите глави (каквото е случаят с консултациите, проведени с други заинтересовани страни). За целите на очертаването на опасенията на фона на тази по-голяма картина, могат да се набележат три основни опасения.

По линия на индустрията бизнесът е недоволен от многото оставащи пречки по отношение на фрагментацията и ограниченията. Силно се настоява за по-ефективни равни условия, за по-бързо прилагане на правилата, за решителен напредък в области като цифровата икономика, където единният пазар все още не съществува.

Настоява се също, по-специално от страна на малките и средните предприятия, но и не само от тях, за опростяване и за не толкова тежко регулиране, въпреки че не се отрича постигнатият напредък в това отношение.

На другия край на спектъра сред големите дружества, действащи в глобален мащаб, се наблюдава тенденция на загриженост относно

външното измерение на единния пазар, по отношение на което ЕС се възприема като недостатъчно твърд в настояването си за достъп до пазара в някои ключови държави и до известна степен като наказващ собствените си дружества вследствие на по-тежката регулаторната среда — включително и по отношение на контрола на държавните помощи — в сравнение с обичайната практика на други места.

Също така си заслужава да се спомене, че основните бизнес организации, въпреки че, естествено, популяризират визията на бизнес обществото за единния пазар, показват, че все по-ясно осъзнават необходимостта да се отговори на опасенията на други заинтересовани страни, които бяха обобщени по-горе, за да бъде единният пазар в състояние да устои на изкушенията на икономическия национализъм и устойчиво да постигне големия напредък, който се счита за необходим.

#### ***в. Опасения по държави-членки***

Опасенията, изложени по-горе, макар и доста широко разпространени, не са равномерно разпределени в различните държави-членки. С оглед на определяне на място за потенциални бъдещи сделки, може да представлява интерес да се види как перспективите се различават по групи от държави-членки, които до известна степен имат обща визия за единния пазар, произтичаща дори в по-голяма степен от техните културни традиции, отколкото от политическото мнозинство, което в момента е на власт. Излишно е да казвам, че това упражнение не трябва да се възприема като нещо повече от това, което е, т.е. първо — но може би не безполезно — приблизително описание.

#### ***в.1. Континентални държави със социална пазарна икономика***

В тези държави съществува тенденция да се приписва по-малко централна роля на потребителя в качеството му на основния целеви бенефициер на единния пазар, отколкото например в англосаксонските държави. Има склонност позицията на работника и на предприемача да се разглежда като заслужаваща може би по-голям приоритет. Производството, в по-голяма степен от услугите, се счита за особено важен елемент на производствената структура. По-голямо внимание се отделя на социалните опасения във връзка с последиците от пазарните процеси. Услугите от общ икономически интерес се считат за ключова област за широка социална политика на национално, регионално и местно ниво.

Политиката на конкуренция и по-специално контрола на държавните помощи често са разглеждани по-критично, отколкото в държавите-

членки, попадащи в другите групи. По същия начин прилагането на правилата на единния пазар не винаги е било приветствано.

Въпреки че тези държави-членки дълго време бяха двигатели на пазарната интеграция в Европа, тази роля впоследствие беше поета от англосаксонските държави. Не толкова ентузиазиранията позиция по отношение на единния пазар и конкуренцията от страна на държавите със социална пазарна икономика до известна степен се определя от техните социални опасения. Опитите да се смекчат социалните последици от интеграцията в рамките на единния пазар, например чрез известно координиране на данъчните политики, срещна съпротивление особено от страна на англосаксонските държави.

## ***в.2. Англосаксонски държави***

Подходът на англосаксонските държави-членки традиционно е по-скоро огледален на описания по-горе относно континенталните държави със социални пазарни икономики. Благосъстоянието на потребителите като водещ принцип на икономическата политика, силната подкрепа за отваряне на пазара и активна политика на конкуренция, приемането на продиктувани от пазара промени в структурата на икономиката без безпокойство относно преминаването от производство към услуги, по-специално към финансови услуги, безразличието, в повечето случаи, относно прехвърлянето на контрола на дружества в чужди ръце, са характеристики, наблюдавани през последните две десетилетия в англосаксонските държави. Естествено, не отсъстват и социални опасения, но те са преодолявани в голяма степен чрез политики, насочени към повишаване на заетостта в съчетание с упованието в пазарния растеж.

В съответствие с този подход, когато става въпрос за формирането на политиките на ЕС англосаксонските държави-членки са движеща сила за единния пазар, политиката на конкуренция, насърчаването на икономическите реформи на равнището на държавите-членки, облекченото регулиране, като същевременно не са благосклонно настроени към идеята, че ЕС може да стане по-активен от гледна точка на социалните политики, данъчната координация, индустриалната политика или защитата на услуги от общ икономически интерес.

## ***в.3. Нови държави-членки***

Политическата култура, преобладаваща в новите държави-членки, и необходимостта да се наваксат десетилетия на неефективно управление на икономиката обикновено ги прави силни привърженици на пазара и конкуренцията, като се отдава приоритет на растежа пред силната социална закрила. Като нови и, в повечето случаи, неголеми държави-членки, те много ценят строгото прилагане на правилата за единния пазар и конкуренцията, осъществявано от Европейската комисия, като гаранция за равно третиране по отношение на по-големите и икономически мощни стари държави-членки. Техният интерес към всичко гореизложено прави новите държави-членки забележителен потенциален политически двигател на по-нататъшното развитие на единния пазар в момент, когато, от една страна, някои от континенталните социални пазарни икономики са по-малко ентузиазирани в това отношение, а от друга страна, финансовата криза поне за известно време направи англосаксонските държави по-малко убедителни по отношение на застъпничеството им за пазара.

Новите държави-членки имат свои собствени конкретни приоритети за подобряването на единния пазар, като например в областта на свободното движение на работна сила и на услуги, инфраструктурите за постигането на един действителен „физически“ единен пазар, политиките за сближаване. Те също така в много случаи прилагат смели политики за данъчна конкуренция. Докато същевременно подчертават техните заслуги през ранните етапи на членство в ЕС, някои от тях изглеждат в момента склонни да разглеждат тези политики в по-широка перспектива. Текущите бюджетни затруднения вследствие на кризата и възможността за постигането на по-задоволителен единен пазар и среда на сближаване, ако се приложи известна умереност в данъчната област, могат да дадат основание за известно преориентиране на политиката.

#### ***в.4. Скандинавски държави***

През последните години скандинавските държави са получавали много похвали от наблюдатели от други държави и международни организации относно своя икономически и социален модел. В действителност, те съчетават доста ефективно отварянето на пазара и конкуренцията, от една страна, и социалната закрила, основана в по-голяма степен на социални предпазни мрежи за отделните работници, отколкото на запазването на конкретни работни места, които са станали ненужни вследствие на технологичните и икономическите промени (гъвкава сигурност), от друга страна.

В същото време те показват нагледно, че макар и данъчните съображения очевидно да играят роля при определянето на конкурентоспособността на икономиката и способността □ да привлича инвестиции, те съвсем не са единственият или дори основният фактор. Това, което публичният сектор прави с данъчните приходи, особено от гледна точка на осигуряването на качествено образование и подкрепа на научноизследователската и развойна дейност, играе еднаква, ако не и по-важна, роля.

Ако единният пазар — чрез новата стратегия, която този доклад цели да разработи — бъде укрепен от гледна точка на отвореността и конкуренцията и в същото време се създаде усещането за по-голяма сигурност по отношение на социалните и екологичните му измерения, тогава разликата между скандинавските държави и другите части на ЕС ще бъде до известна степен намалена.



## **1.7. Преодоляване на опасенията**

Като се имат предвид широко разпространените и различни опасения по отношение на единния пазар, които е по-вероятно да се увеличат, а не да намалют в дългосрочен план, възможните реакции са две — защитна реакция и проактивна реакция.

### ***а. Защитна реакция***

Защитната реакция на първо място се състои в това да не се обсъждат твърде открито опасенията поради страха, че това може само по себе си да допринесе за подриване на доверието в единния пазар.

На второ място, прилагането на съществуващите правила, разбира се, трябва да продължи. Тъй като възникват много деликатни случаи, политиките за правоприлагане трябва да се опитат да балансират нужната стриктност с необходимостта да се избегнат твърде резки конфронтации с държавите-членки.

На трето място, смели инициативи за рестартиране и разширяване на единния пазар ще бъдат разглеждани с известна предпазливост, с оглед на вероятното противопоставяне, подхранвано от горепосочените широко разпространени опасения, така че те да не бъдат засилени.

### ***б. Проактивна реакция***

Проактивната реакция ще се стреми да постигне значително укрепване на единния пазар, чрез: още по-стабилна система за правоприлагане за справяне със заплахите на икономическия национализъм, които е малко вероятно да изчезнат, и с нарушаването на конкуренцията, причинено от правителства и фирми; разширяване на единния пазар в райони, където не е достатъчно развит; отдаване на по-голямо преимущество на единния пазар като ключово условие за устойчивостта на Икономическия и паричен съюз и за способността му да осигурява обещаните ползи.

Следването на този вариант за проактивна реакция ще изисква значителна политическа инвестиция, по-специално от гледна точка на непреклонното застъпничество за предимствата на пазарната интеграция и силната конкуренция, както и редица политически инициативи, насочени към преодоляването на най-сериозните опасения и точки на напрежение между единния пазар и другите цели на политиката.

Настоящият доклад препоръчва проактивната реакция, която изглежда напълно в съответствие с политическата инициатива, предприета от председателя Barroso.

## **1.8. Нова стратегия**

Останалата част от доклада представлява опит за разработване на нова стратегия за единния пазар. Такава стратегия изглежда е необходима, за да има препоръчаната по-горе проактивна реакция някакъв шанс за успех. Предизвикателството е не друго, а самото извеждане на преден план на европейската интеграция, преодолявайки видимите рискове от дезинтеграция, в едно общество, което изглежда е по-малко склонно към интеграция, отколкото през 1957 г. по време на Договора от Рим, или през 1985 г. по времето на Бялата книга на Delors.

### **а. Цялостен подход**

Новата стратегия трябва да бъде всеобхватна. Много политики, които традиционно не се разглеждат като политики за единния пазар, трябва да бъдат обединени в една стратегическа цел за единен пазар. Те включват не само политиката на конкуренция, традиционно считана за мощен инструмент за интегриране на пазарите и за развиване на тяхната конкурентоспособност, но също така, наред с други, и индустриалната политика, политиката за защита на потребителите, енергийната, транспортната, цифровата и социалната политика, политиката за околна среда, политиката относно изменението на климата, търговската, данъчната и регионалната политика, но също така и политики, които изглеждат по-отдалечени от икономическите аспекти, като например политиките в областта на правосъдието и гражданството. От друга страна, постигането на развит и ефективен единен пазар е ключов фактор, който е определящ за общите макроикономическа резултати на ЕС. Той е особено важен за стабилността на еврото и за това паричният съюз да може да донесе обещаните икономически ползи.

Цялостният подход, обхващащ набора от горепосочените политики, трябва да се състои от три основни групи инициативи:

1. Инициативи за изграждането на по-силен единен пазар;
2. Инициативи за постигането на консенсус относно по-силен единен пазар;
3. Инициативи за реализирането на по-силен единен пазар.

Ако не се постигне консенсус, тогава е малка вероятността някога да бъдат приети и изпълнени инициативите за изграждането на по-силен единен

пазар. Дори и да бъдат осъществени, то устойчивостта им във времето и способността им да издържат на неблагоприятни икономически или политически условия, засягащи ЕС, е съмнителна.

От друга страна, един по-силен единен пазар, който открито търси консенсуса, необходим за неговото изграждане и изключва възможността за мълчаливо примиряване с недоволството посредством смекчено прилагане на правилата, наистина се нуждае от засилени действия за неговото реализиране, прилагане и управление.

## **б. Изграждане на по-силен единен пазар**

Инициативите за изграждането на по-силен единен пазар са представени в Глава 2.

Тези инициативи, които са и отговор на призива, отправен от председателя Варгосо и подкрепен от Европейския съвет, за справяне с проблемите и липсващите звена по отношение на единния пазар (точка 2.1) — са събрани в групи от препоръки относно:

- по-доброто функциониране на единния пазар от гледна точка на гражданите, потребителите и малките и средните предприятия (точка 2.2);
- цифровия единен пазар (точка 2.3);
- единния пазар и екологосъобразния растеж: енергетика, изменение на климата, околна среда (точка 2.4);
- единния пазар на стоки (точка 2.5);
- единния пазар на услуги (точка 2.6);
- работниците в рамките на единния пазар (точка 2.7);
- единния пазар на капитали и финансови услуги (точка 2.8);– физическата инфраструктура на единния пазар: отговор на инвестиционните предизвикателства.

## **в. Постигане на консенсус относно по-силен единен пазар**

Инициативите за постигането на консенсус относно по-силен единен пазар са представени в Глава 3. Те са разгледани в контекста на позоваването на Договора от Лисабон за „силно конкурентна социална пазарна икономика“

(точка 3.1). Те се стремят да се справят с опасенията, установени по време на консултацията и описани по-горе в точка 1.6., като в същото време отчитат необходимостта да не се накърни основната цел за укрепване на единния пазар.

Тези инициативи са по-специално насочени към следните проблеми:

- съгласуването на икономическите свободи в рамките на единния пазар и правата на работниците, чувствителен въпрос след решението на Съда на Европейските общности по делата Viking, Laval и по други дела (точка 3.2);
- социалните услуги и единния пазар (точка 3.3);
- използване на обществените поръчки за целите на политиките на ЕС (точка 3.4);
- данъчното измерение на единния пазар: данъчна координация за защита на данъчната независимост с напредването на пазарната интеграция (точка 3.5);
- конкурентоспособност и сближаване: регионалното измерение на единния пазар (точка 3.6);
- индустриалната политика в рамките на единния пазар (точка 3.7);
- външното измерение на единния пазар: отворен, но не и беззащитен (точка 3.8).

#### **г. Реализиране на по-силен единен пазар**

Инициативите за реализирането на по-силен единен пазар са представени в глава 4.

Формулирани са няколко препоръки, свързани с два ключови аспекта:

- регулирането в рамките на единния пазар (точка 4.1);
- засилването на правоприлагането (точка 4.2).

#### **д. Пакетно споразумение**

Новата цялостна стратегия, описана по-горе, следва да бъде подкрепена с пакетно споразумение, в което всяка от държавите-членки с различните културни традиции, политически предпочитания и опасения, анализирани по-горе, може да намери привлекателни страни, които са достатъчно важни, за да оправдаят някои отстъпки от нейна страна по отношение на предишните □ позиции.

По-специално, държавите-членки с традиции в социалната пазарна икономика могат да бъдат по-подготвени за нов ангажимент за пълно приемане на конкуренцията и на единния пазар, включително и на план с крайни срокове за въвеждането на единния пазар в области, където все още липсва, ако държавите-членки, принадлежащи към англосаксонската традиция покажат готовност за преодоляване на някои социални опасения чрез целенасочени мерки, включително и ограничени форми на данъчна координация.

Държавите-членки от Централна и Източна Европа, които ще бъдат доволни да видят една сериозна програма за укрепване на единния пазар, включително в областта на инфраструктурата и на сближаването, може на свой ред да станат по-отворени към формите на данъчна координация

Трябва да се предприеме нов подход към тези чувствителни въпроси, като се използват неотдавна настъпилите обстоятелства, и трябва да се подхранва повече чувството за принадлежност към един общ проект, като се оставят в миналото предишните разединени позиции.

Едно такова обстоятелство със сигурност е икономическото, фискалното и социалното наследство от кризата, което следва да даде възможност на всеки да види ползата, по-голяма от когато и да било, от извличането на по-голям растеж и създаването на работни места вследствие на подобряването на ефективността на единния пазар, като се имат предвид много ограничените маржове на разположение за бюджетни стимули. По същия начин, необходимостта да се даде отведен отговор на нарастващото внимание, което общественото мнение отдава на въпроса за неравенството, в контекста на фискална криза в много държави, може да благоприятства един подход, основан на по-голямо сътрудничество по отношение на данъчните политики.

Още повече, че кризата разклати много твърди мнения относно йерархията на икономическите модели и доведе до едно по-прагматично и умерено отношение, както и до по-голямо предразположение към координирането на икономическата политика.

И накрая, напрежението, настъпило наскоро в еврозоната, е доказателство, по-голямо от всякога, за необходимостта от пълноценно използване на единния пазар като двигател за подобряване на общата факторна производителност и конкурентоспособност на икономиките на еврозоната.

Основните съставни елементи на пакетното споразумение ще бъдат систематично разгледани в глави 2—4.

В глава 5 тези съставни елементи ще бъдат обединени и ще бъде препоръчана политическа инициатива за укрепване на единния пазар, както и на Икономическия и паричен съюз.

## **ГЛАВА 2**

### **ИЗГРАЖДАНЕ НА ПО-СИЛЕН ЕДИНЕН ПАЗАР**

## 2.1. Трудности, липсващи звена и нови хоризонти

Единният пазар е оригиналната идея и незавършената задача на Европа. В политическите си насоки за настоящата Комисия председателят Barroso изтъкна пропуските и „липсващите звена“, които затрудняват функционирането на единния пазар. В отклик на тези насоки на 26 март 2010 г. Европейският съвет реши, че новата стратегия „Европа 2020“ трябва да се справи с „основните трудности [...] във връзка с функционирането на вътрешния пазар и инфраструктурата“.

„Липсващите звена“ и „трудностите“ означават, че в много области единният пазар съществува на хартия, но на практика множеството бариери и регулаторни препятствия фрагментират търговията вътре в ЕС и пречат на икономическата инициатива и иновациите. В други области потенциалът за по-големи икономически печалби е възпрепятстван от липсата на физическа и законова инфраструктура или от липсата на диалог между административните системи. Революцията в областта на информационните и комуникационните технологии и бързото техническо развитие добавят трета категория към списъка с липсващи звена в единния пазар: секторите, които не са съществували при първоначалното въвеждане на идеята за единния пазар, като например интернет търговията, иновативните услуги и еко-индустрията. Това са секторите, в които ще има най-голям растеж и заетост в бъдеще. Те представляват новите хоризонти на единния пазар.

Рестартирането на единния пазар изисква справяне с различните предизвикателства, поставени от липсващите звена, трудностите и новите хоризонти. В някои сектори, като например единния пазар на стоки, пазарната интеграция е достигнала ниво на зрялост. Действието на политиките може да се съсредоточи върху „поддръжка на пазара“ чрез пазарен мониторинг, целенасочена регулаторна намеса, опростяване и намаляване на разходите за съответствие. В други, както е при сектора на услугите, Европа все още се намира в етап на „пазарно изграждане“, който изисква събаряне на бариерите пред трансграничната дейност, премахване на неефективните национални административни и технически ограничения и преодоляване на корпоративната съпротива. На новите хоризонти Европа трябва да пусне в действие целия арсенал от инструменти на единния пазар, за да задвижи напред създаването на дигитална икономика с ниски въглеродни емисии, която използва по ефективен начин всички ресурси. Маргиналните ползи от действията в тази сфера са най-големи. Обръщането на вниманието към новите хоризонти е от основно значение за разгръщането на единния пазар и за изграждането на доверие в него като приоритет за Европа в утрешния ден.



Въпреки това, нито един проект за рестартиране на единния пазар няма да има нужната политическа енергия за успех, ако не покаже на гражданите, потребителите и малките и средните предприятия (МСП), че той работи преди всичко за тях. Докладът ще започне именно от там.

## **2.2. Как единният пазар да заработи за гражданите, потребителите и МСП**

Единният пазар и четирите му свободи представляват един идеал за пространство, пресичащо националните граници, в което всеки гражданин може да се придвижва, работи, извършва изследователска дейност или да започне бизнес без никаква дискриминация. С нарастването на единния пазар по обхват и размер се установи, че това не винаги е така. Отварянето на пазара би разширило хоризонтите пред големите предприятия, но не би проработило в полза на мнозинството и на по-малките: граждани, потребители или МСП.

Изследванията показват, че нагласите спрямо единния пазар днес варират от липса на интерес до открито отхвърляне. В частност, икономическата интеграция и ползите от нея са се превърнали в рутинна дейност и така са станали обект на подценяване. Голяма част от разочарованието обаче идва от чувство на неудовлетвореност от оставащите ограничения или чувството на безсилие, което гражданите изпитват във връзка с единния пазар. Рестартирането на единния пазар служи за повторно активиране на двигателя на Европа за растеж и трудова заетост и в основата си служи за разширяване на възможностите пред гражданите. И така, първото предизвикателство е да се даде възможност на гражданите, били те потребители или предприемачи, да станат пълноправни действащи лица в рамките на единния пазар. Съществуват редица начини, по които единният пазар ги облагодетелства хоризонтално в различните сфери на политиките, чрез разширяване на избора на доставчици на услуги, услуги и продукти или чрез разширяване на възможностите за мобилност и осигуряване на безопасността на търгуваните продукти. Въпреки това, трябва да се предприемат някои конкретни действия, за да се позволи на гражданите, потребителите и МСП да използват активно този разширен диапазон от възможности.

### *Гражданинът в рамките на единния пазар*

В доклада на Lamassoure от 2008 г. относно „Гражданинът и прилагането на Общностното право“ се описва в подробности връзката между мобилността и правата на гражданите в рамките на единния пазар. Темповете, с които напредва това гражданско измерение на единния пазар, изостават от развитието на социалните и икономическите аспекти. Макар че вътрешно европейската мобилност все още изглежда ограничена в сравнение със САЩ, тя засяга повече от 11,3 милиона европейци. Всяка година приблизително 350 000 европейци сключват международен брак с гражданин на друга държава-членка. Всяка година 180 000 европейски

студенти се преместват в друга държава-членка по програмата Еразмус или за да получат следдипломна квалификация. В много случаи те остават в новата страна и си търсят работа.

При все това, за тях единният пазар не е лесно поле за изява. Съществува значителна разлика между това, което съдържат законите и това, което се случва на практика. Редицата ограничения и препятствия са толкова сериозни, че в доклада си Alain Lamassoure заключава, че „създаването на единно пространство за гражданите все още е на етапа отпреди Единния европейски акт от 1986 година: ограниченията може и да са премахнати, но безбройните регулаторни препятствия все още затрудняват постигането на хармоничен живот в рамките на това общо пространство“<sup>4</sup>.

Напредъкът в тази сфера е бавен. Нужните мерки спадат към гражданското, търговското и дори семейното право, области, близки до суверенитета на държавите-членки. При това, националните правни системи често представят различни решения. Изискването за единодушие за мерки, свързани с установяването на пространство на справедливост, сигурност и свобода също представлява фактор за забавянето на промените.

Съществуват няколко сфери, в които трябва да се предприемат действия чрез политики за освобождаването на мобилността на гражданите от веригите на бюрокрацията и регулаторните препятствия. Новите разпоредби в Договора от Лисабон предлагат конкретна възможност за придвижване напред във всички измерения на гражданството, свързани с установяване на пространство на справедливост, сигурност и свобода.

*Подобряване на достъпа до правото на придвижване и пребиваване в други държави-членки*

Правото на гражданите да се придвижват и пребивават свободно в друга държава-членка трябва да се улесни доколкото е възможно. В този контекст режимът, установен с Директива 2004/38/ЕО, започва да функционира след своя бавен и малко труден старт. За да се отиде още по-далече, трябва да се предприемат действия за осигуряването на свободна циркулация на официални документи. Твърде много оплаквания на граждани са свързани с изисквания за превод на документи или нови удостоверения, изготвени от служители на националната администрация, които не желаят да признаят правата на ЕС. Една система, осигуряваща взаимно признаване на официални документи, като например автентични

---

<sup>4</sup> Alain Lamassoure, Доклад относно „Гражданинът и прилагането на Общностното право“, 2008 г., стр. 12.

актове или документи за гражданско състояние, издадени от национални администрации, много би улеснила мобилността. В същата насока една постепенна промяна към повишаване на мобилността би дошла от създаването на Европейска карта за свободно движение, която да съдържа в един документ цялата информация, която би била нужна на един европейски гражданин в друга държава-членка в допълнение към идентичността и националността: статус на разрешително за работа, социален статус и право на социални осигуровки. Това би включвало цялата информация, нужна за комуникация с националните администрации – модел, който вече съществува по отношение на здравната и социално-осигурителната информация, включена в европейската здравна карта.

Скорошната инициатива за започване на засилено сътрудничество по регламент относно приложимото право, юрисдикцията и налагането на присъди, покриващи брачни режими на собственост, осигурява решение на близо 145 000 случая на международни разводи всяка година. От значение ще бъде също и напредъкът в също толкова важната сфера на трансграничните завещания и наследствени права.

## *Улесняване на решаването на трансгранични търговски и граждански спорове*

Нарастващият брой трансгранични търговски и граждански спорове изисква сериозна оценка на начините за улесняване на циркулацията на присъди и събирането на трансгранични дългове. Това включва премахването на екзекватурата. Това процедурно изискване налага помощта на адвокат и включва разходи, които могат да достигнат 2000 евро за процес, който често е чиста формалност. Във време, в което МСП и доставчиците на услуги с усилие водят правилна счетоводна отчетност, е важно да се премахнат препятствията пред трансграничното събиране на дългове. Това означава да се забрани на длъжниците да преместват средства от банкова сметка в една държава-членка в банкова сметка в друга държава-членка, само за да избегнат плащане на сметка. За да се намали до минимум броят на несъбраните дългове — който към момента възлиза на 37 % от трансграничните дългове — е нужна целенасочена законодателна инициатива. По-широкото използване на отскоро въведената европейска процедура за искове с малък материален интерес — която се прилага за искове под 2000 евро и позволява разглеждането на случаи в стандартен, удобен за потребителя формат, който не изисква помощта на адвокат — също би увеличило доверието на гражданите и предприятията в трансграничните сделки. В контекста на настоящата криза вероятността за преразглеждане на регламента за трансграничната неплатежоспособност също трябва да се вземе предвид. По-ефикасни и по-бързи производства по несъстоятелност — особено когато са засегнати трансгранични групи от дружества — биха били в интерес както на длъжниците, така и на кредиторите. Подобряването на съдействието между администрациите чрез поддръжката на портала за електронно правосъдие би могло също да донесе практически ползи в краткосрочен план.

## *Единен пазар за водачите на автомобили...*

Накрая, административните пречки и законовата несигурност са типични за европейците, които се придвижват с автомобилите си в рамките на единния пазар. Не е възможно, например, да се придвижи автомобил от една страна в друга без да трябва той да се пререгистрира и да се плати съответният данък. Това подлага гражданите на двойно данъчно облагане, сложни административни процедури, допълнителни разходи и загуба на време, но е също и проблем за бизнеса. Дружествата за автомобили под наем са лишени от гъвкавостта, нужна им, за да управляват автомобилния си парк в държавите-членки в зависимост от сезонната промяна на търсенето. Също така тази фрагментация пречи на автомобилната индустрия да използва напълно възможностите на икономииите от мащаба,

тъй като производителите трябва да променят техническите спецификации според изискванията на различните национални пазари. Минали опити да се регулира тази сфера не дадоха добри резултати, но съществува възможност да се преоцени проблемът в светлината на цената му за гражданите и бизнеса. Законовата несигурност засяга гражданите, които са жертва на 500 000 трансгранични катастрофи, които се случват всяка година в Европа.

Въпреки че са изяснени правилата на приложимото право, условията и времевите ограничения за подаване на застрахователни иски все още стават повод за обърквания. Една инициатива за хармонизиране на условията и сроковете за подаване на застрахователни иски може да осигури по-голяма законова сигурност както на застраховките, така и на гражданите.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се осигури свободната циркулация и признаване на официални документи;
- ⇒ да се въведе европейска карта за свободно движение;
- ⇒ да се постигне напредък във взаимното признаване на граждански актове, свързани с международни бракове и с правото на наследяване и завещанията;
- ⇒ да се осигури по-лесното трансгранично възстановяване на дългове, а също и по-широкото използване на европейската процедура за иски с малък материален интерес;
- ⇒ да се премахне двойното данъчно облагане във връзка с регистрацията на автомобили.

*Оправомощаване на потребителите*

Потребителите и благосъстоянието на потребителите трябва да бъдат в центъра на вниманието през следващия етап на единния пазар. По-силен акцент върху потребителите ще значи подновено внимание към пазарната интеграция и конкуренцията, увеличена съвкупност от права, защитни мерки и средства за правна защита и по-голям достъп до основни услуги.

Редица дейности, обсъдени на друго място в настоящия доклад, допринасят за благосъстоянието на потребителите в единния пазар, като например достъпа до услуги от общ интерес, интелигентното отчитане на потреблението на енергия, включването на опасенията на потребителите в

дейностите по мониторинг на пазара, усъвършенстването на алтернативните способности за разрешаване на спорове и по-доброто правоприлагане. Защитата на потребителите следва да бъде хоризонтален приоритет при разгръщането на единния пазар в нови области, като например цифровата икономика или електронната търговия. Като отправна точка, законодателят трябва незабавно да постигне споразумение по проекта за директива относно правата на потребителите, с цел да се гарантира високо ниво на защита на потребителите в един интегриран пазар на дребно.

По-широкият избор от продукти и услуги и по-изострената конкуренция, които единният пазар предоставя, трябва да работят в полза на потребителите чрез по-добра прозрачност и сравнимост на пазара. Следва да се постигне напредък в регулирането на независимите посредници, като например уеб сайтове за сравняване на цени и изпитване на продукти, за да се гарантира, че потребителите откриват най-доброто качество и цени в целия ЕС сред голям избор на продукти и услуги. Информираният избор на потребителя е средство за възнаграждаване и насърчаване на най-иновативните и ефективни дружества.

### *Механизъм на ЕС за колективна правна защита*

С трансграничното разширяване на масовите потребителски пазари, някои групи от потребители са все по-засегнати от едно и също неправомерно поведение на търговци, които често се намират в друга държава-членка. Днес трансграничните искиве представлява 20 % от масовите искиве и те вероятно ще се увеличат още повече в бъдеще. Традиционното съдебно производство не е практично или икономически ефективно за потребителите и бизнеса в тези случаи. Съчетаването на подобни отделни случаи в една-единствена процедура ще даде възможност за постигане на спестявания в резултат на икономии от мащаба както за потребителите, така и за бизнеса, и за повишаване на ефективността на националните съдилища. Поради това Европа следва да се движи напред в посока създаването на свой модел на механизъм за колективна правна защита, като в същото време избягва прилагането на типичния за САЩ модел на групови искиве. Действия на равнище ЕС за насърчаване на съдебното и извънсъдебното разрешаване на масовите искиве ще засилят доверието на потребителите в единния пазар, ще увеличат трансграничните сделки и ще стимулират конкуренцията между фирмите. Това следва да бъде въведено като приоритет за електронната търговия.

### *По-голяма интеграция в сектора за банкиране на дребно*

По-нататъшни действия за ускоряване на интеграцията на банковите услуги на дребно ще позволи на потребителите да се възползват изцяло от предимствата на интеграцията на европейския финансов сектор. Следва да бъдат предприети мерки за подобряване на прозрачността на банковите такси, за гарантиране на наличието на стандартизирана и сравнима информация за финансовите продукти на дребно и за улесняване на мобилността на клиентите. В крайна сметка, смяната на банковата сметка не трябва да бъде по-трудна от смяната на мобилния оператор.

#### *Ключови препоръки:*

- ⇒ да се приеме законодателство на ЕС за колективна правна защита;
- ⇒ да се подобри прозрачността на банковите такси, да се осигури наличността на стандартизирана и сравнима информация за финансовите продукти на дребно и да се улесни мобилността на банковите клиенти.

### *Създаване на благоприятна бизнес среда за МСП*



Типичната европейска фирма е МСП, което в девет от десет случая представлява микро-предприятие с по-малко от 10 служители. Тези 20 милиона средни, малки и микро-предприятия в ЕС са гръбнакът на европейската икономика, като създават все по-голям дял на добавена стойност и имат съществен принос за създаване на трудова заетост. Единният пазар е важен фактор за техния растеж, но за съжаление не винаги средата е благоприятна за тях. Само 8 % от МСП извършват трансгранична търговия и само около 5 % са създали дъщерни дружества или съвместни предприятия в чужбина.

Има редица области, в които настоящият доклад препоръчва действия с цел създаване на бизнес среда, отговаряща на нуждите на МСП: улесняване на електронната търговия, разширяване на новия подход към други стокови области, по-добро прилагане на правилата на ЕС, осигуряване на по-ясна и по-адекватна информация за възможностите, които предоставя правото на ЕС, както и структури за по-бързо решаване на проблемите, по-голям достъп до обществени поръчки, по-опростени правила за електронно фактуриране, по-добро регулиране и опростяване, по-опростени и по-бързи процеси на стандартизация.

Това не изисква промяна на текущите политики, тъй като Актът за малките предприятия (SBA), приет от Комисията през 2008 г., е най-добрият път за насърчаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия, функциониращи в рамките на единния пазар и извън него. Темпото на напредък по отношение на неговото прилагане и подходите, избрани от държавите-членки, все още значително се различават. За да се осигурят равни условия за всички малки и средни предприятия, функциониращи в рамките на единния пазар, държавите членки трябва да положат повече усилия за пълното прилагане на принципите и действията, посочени в SBA. Следва да се приемат мерки за гарантиране, че МСП са в състояние да вземат пълно участие в разработването на стандарти и имат подходящ достъп до тях. Трябва да бъдат положени повече усилия за опростяването и ускоряването на процедурите по несъстоятелност в случаите на несъстоятелност, която не е с цел измама.

### *Статут на Европейското частно дружество*

Трябва да се постигне повече напредък по отношение на приемането на статута на Европейското частно дружество, който ще позволи на предприемачите да учредяват тяхно дружество под една и съща правна форма, независимо от това дали развиват дейност в собствената си държава-членка или в друга.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се ускори прилагането на Акта за малките предприятия (SBA);
- ⇒ да се приеме статутът на Европейско частно дружество.

### 2.3. Оформяне на европейския цифров единен пазар

Цифровите технологии променят радикално начина ни на живот, работа и общуване. Разпространението на цифровите технологии представлява спонтанен процес на обновление и промяна. Все пак регулаторните и обществените условия влияят върху скоростта и степента на усвояване на новите технологии, както и върху разпространяването на ползите от цифровата икономика. В това отношение Европа се развива по-бавно от Съединените щати. Редица пречки ограничават капацитета на европейската индустрия за иновации и за генериране на добавена стойност в областта на цифровите технологии, като например: фрагментацията на онлайн пазарите, неподходящото законодателство за защита на интелектуалната собственост, липсата на доверие и оперативна съвместимост, липсата на високоскоростна преносна инфраструктура и недостатъчната цифрова грамотност. Много от тези пречки са сочат към една проста причина: липсата на цифров единен пазар.

Загубите за Европа, породени от липсата на цифрово единство, са значителни: според данните от наскоро проведено изследване<sup>5</sup> Европейският съюз би могъл да увеличи brutния си вътрешен продукт с 4 %, ако стимулира бързото развитие на цифровия единен пазар до 2020 г. Това съответства на печалба в размер на почти 500 милиарда EUR и означава, че сам по себе си цифровият единен пазар би имал въздействие, подобно на въздействието на програмата за изграждането на вътрешния пазар от 1992 г.

В своята стратегия „Европа 2020“ Европейската комисия призна огромните възможности, които открива цифровата Европа. Необходими са спешни действия за отстраняването на редица пречки, които понастоящем все още възпрепятстват бързото развитие на цифровия единен пазар. Единният онлайн пазар трябва да се превърне в основен двигател за европейския план за цифровизация и за превръщането на Европа в цифрова икономика.

*Интегрирано регулаторно пространство за телекомуникационни услуги и инфраструктури*

Телекомуникационните услуги и инфраструктури в Европейския съюз все още са силно фрагментирани в рамките на националните граници. Съществуващата регулаторна рамка на равнище ЕС беше определяща за отварянето на пазара, но все още не е създадено единно регулаторно пространство за електронните комуникации. Фрагментацията на пазара

---

<sup>5</sup> Copenhagen Economics, Икономическото въздействие на европейския цифров единен пазар, Заключителен доклад, март 2010 г.

води до многобройни негативни ефекти: тя улеснява създаването на пазарна мощ, не позволява на операторите да постигнат икономии от мащаба, забавя инвестициите в нови инфраструктури и услуги, ограничава потенциала за растеж и възпрепятства появата на европейски първенци в ущърб на глобалната конкурентоспособност на Европа.

Бързото и пълно въвеждане на новата регулаторна рамка на ЕС и ускореното прилагане на правилата за защита на конкуренцията и за допустима държавна помощ остават приоритет в непосредственото бъдеще. Въпреки това е необходимо да се положат повече усилия, за да се преодолее пазарната разпокъсаност и за да се отстранят регулаторните пречки във вътрешния пазар. За да се създаде интегрирано регулаторно пространство за телекомуникационни услуги и инфраструктури, е необходима по-съгласувана рамка, която включва: засилване на регулаторния надзор на европейско равнище, въвеждане на общоевропейска система за лицензиране, както и управление и разпределение на радиочестоти на европейско равнище. Европейската комисия следва да извърши цялостен преглед на телекомуникационния сектор с оглед представянето на предложенията, нужни за създаване на интегриран пазар за електронни комуникации в европейски мащаб.

*Електронната търговия: общоевропейски онлайн пазар за търговия на дребно*

Значението на електронната търговия се увеличава бързо като броят на физическите лица, граждани на 27-те държави-членки на ЕС, които поръчват стоки или услуги по интернет, постоянно се увеличава. Процентът на потребителите в ЕС, които са поръчали стоки или услуги по интернет през изминалите 12 месеца, е нараснал от 20 % през 2004 г. до 37 % през 2009 г.<sup>6</sup> Въпреки това голяма част от потенциала остава неизползван, тъй като пазарите са фрагментирани и продължават да съществуват редица пречки за трансграничната електронна търговия.

В много случаи потребителите се сблъскват със ситуации, при които онлайн търговците отказват да приемат поръчки на потребители от друга държава. Потребителите също така не са сигурни в защитата на поверителността на личните си данни, в сигурността на паричния трансфер и не са наясно с правата си, в случай че възникне проблем. От гледна точка на търговците на дребно, основните регулаторни бариери пред трансграничната електронна търговия идват от различията в правилата за защита на потребителите, както и в други правила, например законите за

---

<sup>6</sup> Европейска Комисия, Индекс за развитие на пазарите на дребно, SEC(2010) 385, 29.3.2010 г.

ДДС, таксите и данъците за рециклиране. Тези различия създават сложна и непредсказуема среда за бизнеса и водят до нежеланието на търговците, в частност — малките и средните предприятия — да се занимават с продажби зад граница. ЕС трябва много бързо да се справи с останалите пречки, за да създаде общоевропейски онлайн пазар за търговия на дребно до 2012 г.

### *Единен пазар за цифрово съдържание онлайн*

Европейските пазари за цифрово съдържание онлайн са все още недоразвити, тъй като сложността и липсата на прозрачност по отношение на режима за защита на авторското право създават неблагоприятна бизнес среда. Наложително е да се опрости процедурата за получаване на разрешение за ползване на авторски материали, както и самото управление на авторски права, чрез подпомагането на общоевропейското лицензиране на творческо съдържание, чрез развитието на единни правила за защита на авторските права в ЕС, включително и рамка за управление на цифровите права. Регулаторният режим трябва също така да осигури условията за развитие на цифровите пазари за творческо съдържание и разпространение на аудио и видео сигнали, като се заеме с таксите за лицензиране и за авторски права. Една ясна и предсказуема рамка на ЕС за управление на т.нар. „осиротели произведения“ би дала свобода за развитие на сериозен неизползван потенциал.

За да се поддържа доверието на титулярите на правата и ползвателите и за да се улесни трансграничното лицензиране, е необходимо управлението и прозрачността на колективното управление на авторски права да се подобрят и да се приспособят към техническия прогрес. По-лесни, по-еднообразни и технологически неутрални решения за трансгранично и паневропейско лицензиране в аудиовизуалния сектор ще стимулират креативността и ще помогнат на продуценти и радио- и телевизионни оператори в изгода на европейските граждани. Тези решения следва да запазят договорната свобода на титулярите на правата да ограничават своя лиценз до определена територия и да уреждат договорно нивото на лицензионните такси.

Следва да бъдат проучени и допълнителни мерки, вземащи под внимание спецификата на всички различни форми на онлайн съдържание, като по-нататъшно хармонизиране на авторското право, създаване на титул за авторско право на ЕС, съобразяване с това, че трансграничните онлайн сделки се случват на мястото на доставка, както и разширено колективно лицензиране.

## *Ключови препоръки*

### *Телекомуникационни услуги и инфраструктури*

⇒ Преглед на сектора с цел подготовка на предложения за създаване на интегрирано регулаторно пространство за електронните комуникации, включително предложения за засилване на регулаторния надзор на ниво ЕС, въвеждане на общоевропейско лицензиране и разпределение и управление на радиочестотите на равнище ЕС.

### *Електронна търговия*

⇒ Да се представят предложения за прекратяване на фрагментацията на законодателството за защита на потребителите в страните-членки на ЕС и, по-специално, да се въведат хармонизирани правила за доставка, гаранция и разрешаване на спорове.

⇒ Да се представят предложения за опростяване на бизнес средата за трансгранични сделки на дребно, включително правилата за ДДС, трансграничното управление на правилата за рециклиране и таксите за авторски права върху празни носители и оборудване за презапис.

### *Цифрово съдържание онлайн*

⇒ Предложения за единен закон за авторските права в ЕС, включително европейска рамка за разрешение за ползване на авторски материали и управление на авторските права

⇒ Предложения за правна рамка за единно онлайн разпространение на аудио и видео сигнали в рамките на ЕС.

#### **2.4. Единният пазар и екологосъобразният растеж: енергетика, изменение на климата, околна среда.**

Енергийният сектор е един от по-късно присъединилите се сектори към единния пазар. В същото време на него днес се възлагат най-големи очаквания. През 2012 г. не само ще се чества 20-годишният юбилей от присъединяването на енергетиката към единния пазар. Тогава ще се отбележи и началото на консолидацията на един общ енергиен пазар. Въпреки това няма време за губене. По отношение на електричеството и газта Европа се нуждае от нова регулаторна структура, създадена в рамките на третия пакет за вътрешния енергиен пазар (Агенция за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER), Европейската мрежа на операторите на преносни системи на електроенергия (ENTSO), рамковите насоки и мрежовите кодекси, десетгодишните планове за мрежово развитие и т.н.), която да заработи напълно до 2012 г. Единният пазар стои в центъра на всички цели на европейската енергийна политика: конкурентоспособност, сигурност на доставките и устойчивост. Европа се нуждае от функциониращ единен пазар на електроенергия, за да гарантира сигурни и достъпни доставки за потребителите и за бизнеса. ЕС трябва да впрегне потенциала си, за да превърне политическото си лидерство в сферата на климатичните промени в конкретна възможност за иновативните си индустрии.

#### *Подобряване на потребителското благосъстояние.*

Един напълно функциониращ единен пазар за електроенергия ще донесе ползи на потребителите чрез по-големия избор и по-ниските цени. От 2007 г. насам в почти всички държави-членки потребителите имат право да избират свободно своя доставчик на електрическа енергия и газ, а в третия пакет за вътрешния енергиен пазар се признават съществуващите изисквания за предоставяне на обществени услуги. За да се гарантира, че всички потребители, особено уязвимите, ще могат да се възползват изцяло от конкуренцията и справедливите цени, са нужни повече усилия, като се започне със укрепването на общите минимални стандарти. Постоянната дейност по подобряване на предлагането на информация и улесняването на контакта с потребителите трябва да бъде активно поддържана. Развитието на интелигентното отчитане на разхода на енергия, което дава възможност на консуматорите на електроенергия да бъдат напълно наясно с потребителските си навици и свързаните с тях разходи, изисква по-нататъшни регулаторни мерки, за да се гарантира бързото въвеждане на новите технологии и по-високата ефективност посредством конкуренцията при енергийните услуги. За да се гарантира прозрачно ценообразуване, трябва да бъде разработена и Европейска регулаторна рамка за

електроенергийните пазари на едро, избягвайки риска от различни национални регулаторни инициативи.

*Взаимно свързване на електроенергийните пазари в Европа, гарантиране на сигурността на доставките*

Добре интегрираните пазари са от решаващо значение за сигурността на енергийните доставки в Европа. Те дават възможност на държавите-членки да споделят ресурси, извличайки максимална полза от разнообразието на националните доставки на електроенергия, от гъвкавостта на търсенето и от резервния капацитет. Благодарение на взаимното свързване и мрежовата гъвкавост Европа е по-добре подготвена да устои на криза на доставките, а това добавя повече тежест към позицията на ЕС спрямо международните му партньори. Все още има много работа за вършене по отношение на взаимното свързване на енергийните капацитети на държавите-членки и за изграждане на нова инфраструктура, особено на трансгранично равнище. Новите инструменти за регулиране и за инвестиционно планиране на ЕС следва да бъдат използвани изцяло за мобилизирането на възможно най-голям брой частни инвестиции. Един от начините за ускоряване на работата по мащабните трансгранични инфраструктурни проекти, които често се забавят от сложни и противоречиви процедури по издаване на разрешения, е проучването на възможността за общоевропейски механизъм за постигане на консенсус или разрешаване на спорове, за да се улеснят процесите. Новаторските решения на равнище ЕС за въвеждане на облекчения и улесняване би спомогнало за елиминиране на неразрешимите разногласия и би ускорило изпълнението на енергийните проекти.

*По-широко въвеждане на продукти и технологии с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub>*

Световните пазари за екологично чисти продукти, услуги и технологии с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub> нарастват със скорост, несравнима с тази на останалите пазари. Световният пазар в момента се оценява на 1 трилион EUR годишно, като прогнозите са той да достигне 3 трилиона EUR в световен мащаб до 2020 г. Производството на ЕС е сред най-конкурентоспособните и най-бързо растящите с пазарен дял, вариращ между 30 % и 50 %. То вече генерира оборот от 300 милиарда EUR и осигурява близо 3,5 милиона работни места<sup>7</sup>. Въпреки това, конкурентите се развиват бързо и предимството на Европа като главно действащо лице лесно може да бъде изгубено. Единният енергиен пазар е най-добрият актив на Европа за насърчаване преминаването към растеж с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub> и ефективно използване на ресурсите, очертан в стратегията

---

<sup>7</sup> Европейска комисия, Индуриалното производство в ЕС: Какви са предизвикателствата и възможностите през следващите години?, доклад, представен на Втората конференция на високо равнище по индустриална конкурентоспособност, 26 април 2010 г.



„Европа 2020“, и за възползване от предимствата на очаквания растеж на екологичните производства. Само единният енергиен пазар предлага мащаба, необходим за ускоряване въвеждането на нови и съвременни технологии с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub> по цялата верига на добавена стойност на енергията. Необходимо е да се използва пълният потенциал на единния пазар за електроенергия, за да се намалят разходите и за да се ускори въвеждането на подобни технологии в ЕС. Това изисква изграждането на стабилна регулаторна рамка за широкомащабни инфраструктурни продукти и активно използване на стандартизацията за насърчаване на новаторски екологосъобразни продукти и технологии, като се проучи приложението на модела за Нов подход в тази сфера. Политиката за защита на конкуренцията също трябва да се използва активно, за да се създаде подходящата среда за усъвършенстване на новите технологии и за тяхното навлизане на пазара.

Водещите пазари трябва да бъдат единни пазари от самото начало. Съществува риск подходът на споделените усилия по отношение на възобновяемата енергия, оставящ избора на политически инструменти в ръцете на държавите-членки, може да доведе до „рениационализация“ на енергийната политика. Политиките в подкрепа на производството на електроенергия от възобновяеми източници трябва да се превърнат в неделима част от вътрешния енергиен пазар, с цел да се избегне нарушаване на пазара, което може да изпрати погрешни ценови сигнали на инвеститорите. Изискванията към другите технологии и продукти с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub> трябва да продължат да се определят на равнище ЕС, като се избягва разпространението на националните подходи. По подобен начин следва да се избягва въвеждането на етикети за екологосъобразност на продуктите на национално ниво, тъй като това води до риск от фрагментация на пазара.

*Да се изправим срещу инвестиционно предизвикателство на стойност 50 милиарда EUR: увеличаване на финансирането от ЕС*

През следващите десет години ще са нужни 50 милиарда EUR под формата на допълнителни публични и частни инвестиции, за да се въведат необходимите енергийни технологии, които ще повишат енергийната сигурност и ще се борят с промените в климата. Тъй като енергийният сектор се нуждае от продължителни срокове за инвестиции, както и от значителни капиталови инвестиции за гарантиране на възвращаемост в средносрочен до дългосрочен план, то по отношение на бъдещите инвестиционни решения конкурентният енергиен пазар трябва да подаде надеждни ценови сигнали на ниво продажби на едро. Същевременно се налага разглеждане на евентуалния принос от финансиране на равнище ЕС към резултатите, които пазарът вече осигурява.

Последователното и целенасочено финансиране от ЕС може да доведе до решителна промяна по отношение на ускоряването в изграждането на критичен междусистемен капацитет, създаването на критични резервни капацитети за гарантиране на доставките и съкращаване на подготвителните срокове за въвеждането на нови технологии с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub> на пазара. Част от обсъждането по темата за инвестициите следва да засегне и въпроса за мерките за подпомагане на технологиите за производство на възобновяема енергия в държавите-членки.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се създадат нови европейски регулаторни рамки за широкомащабно въвеждане на възобновяеми източници, интелигентно отчитане на потреблението, интелигентни мрежи и прозрачни енергийни пазари на едро;
- ⇒ да се създаде единен пазар за екологосъобразни продукти чрез разработването на общоевропейски стандарти за измерване и проверка на въглеродните отпечатьци, както и за производство на продукти с по-висока енергийна ефективност, включително сертификати за търговия с продукти за възобновяема енергия;
- ⇒ Да се увеличи целенасоченото финансиране от ЕС за енергийна инфраструктура.

## **2.5. Единният пазар на стоки: пълноценно оползотворяване**

Единният пазар на стоки днес представлява напълно развита структура. В прегледа на единния пазар през 2007 г. се стига до заключението, че всички технически бариери пред стоките са вдигнати. За много граждани единният пазар означава преди всичко широко разнообразие в избора от предлагани продукти на техния национален пазар. Търговията със стоки е огромен двигател за растежа на индустриалното производство в ЕС. Около 25 % от БВП на 27-те държави-членки на ЕС се генерира от сектора на стоките. Търговията със стоки вътре в ЕС представлява 75 % от търговския поток в рамките на ЕС. Тя се е увеличила с годишен темп от 7,6 % между 1999 г. и 2007 г.

Би било погрешно да се заключи, че работата е свършена. На първо място, производството на стоки е постоянно променящ се бизнес, тъй като то отговаря на изискванията за иновативност, на променящите се потребителски вкусове и на новите технологии. Политиките и регулаторните рамки трябва редовно да се обновяват, ако искаме да запазят приложимостта си, въз основа, където е уместно, на наблюдение на пазарите. Съществуват пречки, които се проявяват неусетно, създадени от лицензионни практики и нови технически и административни правила на национално ниво. Твърденията на заинтересованите страни по време на обсъжданията разкриха наличието на огромен брой дребни трудности. На трето място, при съпоставяне със САЩ единният пазар на стоки разкрива наличието на значителен неизползван потенциал. Съотношението на износа в рамките на САЩ спрямо БВП все още е с около 70 % по-високо от съотношението на износа спрямо БВП в рамките на 15-те стари държави-членки на ЕС. На четвърто място, възникват нови предизвикателства, тъй като не само стоките, но и пазарите търпят развитие. Примери в това отношение са ускорените продуктови цикли или глобализацията на веригите за доставка. И на пето място — електронната търговия е в разцвета си и поставя собствени предизвикателства, които са разгледани в раздела за цифровия единен пазар на настоящия доклад.

Поддържането на динамичен и разширяващ се единен пазар на стоки изисква непрестанни усилия за пълно прилагане на законодателния пакет за стоките, одобрен през 2008 г., особено по отношение на принципа за взаимно признаване и пазарен надзор. Прилагането на принципите от новата законодателна рамка също следва да бъде разширено до други сфери на продуктово законодателство, а новият подход следва да бъде разширен и към нови области без изключения.

Пълният потенциал на единния пазар за стоки не може да бъде реализиран без подкрепата на модерен процес на стандартизация, интегрирана и ефикасна система за логистика и транспорт, както и без работещ и достъпен режим за защита на интелектуалната собственост.

### *Реформа на процеса на стандартизация*

Стандартизацията е ключов елемент в управлението на единния пазар. Европа днес се нуждае от по-бърза и по-ефикасна система от оперативно съвместими и пазарно приложими стандарти, създадени на базата на международно приети модели. Необходимо е да се преразгледат процедурите за европейските стандарти, като се запазят предимствата на сегашната система и се намери точният баланс между европейското и националното измерение. Специално внимание следва да се обърне на ускоряването на достъпа на частния сектор до процесите на стандартизация, както и на усилията в посока улесняване и финансова достъпност при използването на стандартите от страна на малките и средните предприятия.

### *Интегрирана, гъвкава и ефективна логистична и транспортна система*

Пълноценното използване на предимствата на единния пазар за стоки зависи от съществуването на интегрирана, гъвкава и ефективна логистична и транспортна система. Въпреки това транспортната политика на ЕС беше въведена твърде късно в сравнение с първоначалното □ признаване в Договора и се разви неравномерно по отношение на различните видове транспорт. Последвалата фрагментация все повече се осъзнава като пречка пред свободното движение. Административните и технически бариери водят до „безизходица“ за мобилността в рамките на Европа. Просто няма единен пазар на морския транспорт, тъй като митническите изисквания за корабите, пътуващи между две европейски пристанища, все още се подчиняват на наредби, идентични на предвидените в сферата на международния морски транспорт. В железопътния сектор ширината на релсите, енергийните доставки и сигналните системи се различават в различните държави-членки — наследство от времената, когато железниците все още са били държавен монопол. Това пречи на трансграничното движение на влаковете и увеличава разходите за подвижния състав, използван в международни търговски операции, тъй като той трябва да се снабди с множество системи. Нещо повече, пазарът на железопътните товарни услуги все още не функционира поради неправилното или непълно транспониране на Общностното право в националното законодателство на държавите-членки. При сухопътния транспорт едва напоследък националните пазари се отварят за „каботаж“.

Европа се нуждае от промяна в посока към многомодален транспорт, но правните, административните и техническите бариери се умножават. Няма единен транспортен документ, а различните видове транспорт изискват различна документация. Правилата за отговорност също се различават. Въвеждането на единен транспортен документ (по възможност електронен) и на единна система за отговорност ще повиши правната сигурност и ще ограничи значително разходите на бизнеса и на гражданите. Създаването на модерен единен пазар изисква справяне с липсата на оперативна съвместимост и с инфраструктурните пропуски, които ограничават ефективността и намаляват глобалната конкурентоспособност на европейската логистична индустрия.

#### *Излизане от безизходицата по отношение на европейския патент*

Неуспехът за постигане на споразумение относно единния патент на ЕС е един от най-сериозните пропуски в единния пазар. Правната основа, която сега се предлага от член 118 от Договора от Лисабон и стратегията „Европа 2020“, дава нов тласък за търсенето на споразумение. От ключово значение е пълноценното оползотворяване на този тласък, както и излизането от безизходицата по въпроса за режима за превод, приложим към европейския патент. Европейският патент е площадката за изпитания, на която ще се премери сериозността на ангажимента за рестартиране на единния пазар. Бизнесът и новаторите се нуждаят от единен патентен режим, както и от единна система за правна компетентност на територията на цяла Европа, който да е атрактивен и рентабилен за потребителите му. За малките и средните предприятия евтината и правно обезпечената защита на правата върху интелектуалната собственост е от огромно значение. Комисията не бива да ограничава мащаба на амбициите си в това отношение.

#### *Ключови препоръки:*

- ⇒ да се оценят ефектите от законодателния пакет от 2008 г. върху функционирането на вътрешния пазар на стоки и да се определят възможните по-нататъшни стъпки;
- ⇒ да се преразгледа системата за определяне на стандарти, като се намери точният баланс между европейското и националното ниво;
- ⇒ да се вземат нови мерки за справяне с оставащите технически и административни бариери, които пречат на създаването на единен пазар на железопътния транспорт;
- ⇒ да се създаде единен транспортен документ и режим на отговорност за многомодален транспорт;

⇒ да се приемат без отлагане единен европейски патент и единна патентна юрисдикция.

## **2.6. Единният пазар на услуги: двигателят на европейската икономика**

Секторите на услугите са от решаващо значение за нашите икономики. Те съставляват 70 % от БВП, те са най-важният източник на преки чуждестранни инвестиции, а са и единственият сектор на нетното създаване на работни места в ЕС. Въпреки това пазарите на услуги остават силно фрагментирани, като едва 20 % от услугите, предоставени в ЕС, имат трансгранично измерение. В резултат на това различието в производителността между САЩ и еврозоната продължава да бъде много по-голямо от приемливото (около 30 %).

Директивата за услугите носи значителни подобрения за функционирането на единния пазар на услуги. Администрацията и надзора от националните органи са опростени и осъвременени. Правата на ползвателите и потребителите са увеличени. Изчислено е, че потенциалните икономически ползи от прилагането на Директивата за услугите варират между 60 млрд. EUR и 140 млрд. EUR, което представлява потенциал за растеж между 0,6 и 1,5 % на БВП.

### *Ангажимент за бързо прилагане на Директивата за услугите*

Прилагането на Директивата за услугите изисква безпрецедентни усилия от страна на държавите-членки. Те трябва да направят важни административни и законодателни промени, които включват пълен преглед на регулаторната рамка, приложима за широк кръг от икономически дейности на национално, регионално и местно ниво.

Резултатите засега са обнадеждаващи, но няма причина да бъдем самонадеяни. Държавите-членки трябва изцяло да приложат Директивата за услугите възможно най-скоро. Следва да се отдаде приоритет на следните области: държавите-членки, които не са финализирали прегледа на законодателството, следва незабавно да го направят; на приемането на останалото изпълнително законодателството следва да се отдаде голям политически приоритет във всички засегнати държави-членки; държавите-членки, в които съществува опасността от значителни закъснения по отношение на завършването на всички необходими промени, трябва да направят изключително усилие, за да ускорят процеса; държавите-членки, които все още не са създали единични звена за контакт или са създали единични звена за контакт, които са недостатъчни, следва бързо да предприемат необходимите стъпки, за да спазват съответните изисквания на директивата. Освен това държавите-членки следва да се уверят, че националните органи използват ефективно Информационната система за вътрешния пазар (IMI), за да изпълнят задълженията си за сътрудничество.

Комисията следва да предприеме всички необходими изпълнителни мерки и да поддържа натиска върху държавите-членки, които изостават с осигуряването на бързо и пълно прилагане на директивата. Комисията също така следва да информира Европейския парламент, Съвета и заинтересованите страни за състоянието на прилагането на директивата. В същото време Комисията следва да продължи да работи с държавите-членки с цел по-нататъшно подобряване на административните процедури и механизмите за административно сътрудничество. Единичните звена за контакт трябва в крайна сметка да се превърнат в цялостни центрове за електронна администрация, които могат да обхващат области и процедури, необхванати от директивата, като например данъчното облагане.

Освен това, държавите-членки и Комисията следва да предприемат един амбициозен подход по отношение на процеса на взаимно оценяване, предвиден в директивата за 2010 г. Резултатите от това оценяване следва да се използват за допълнителни и целенасочени действия.

### *Промислени услуги*

Европейската промишленост трябва да върви напред по отношение на осигуряването на услуги, за да продължи да бъде конкурентоспособна на световно равнище. Дружествата, работещи в промишлените сектори и производството, трябва да разработят нови бизнес възможности чрез стимулиране на свързаните с тях услуги, като например поддръжка и експлоатация, обучение и финансиране. Като цяло потенциалът за развитие на тези услуги е много по-висок от този на бизнеса със самите продукти. ЕС следва да укрепи единния пазар на промишлени и бизнес услуги чрез премахване на оставащите пречки пред свободното движение на такива услуги, чрез подобряване на равнище ЕС на рамката за стандартизация на услугите и чрез насърчаване на иновативните услуги.

### *Премахване на ограниченията по отношение на трансграничното предоставяне на здравни грижи*

Пазарите на услуги се простират извън рамките на секторите, обхванати от директивата. В този контекст Комисията следва по-специално да разгледа приемането на допълнителни мерки по отношение на множеството видове услуги, които понастоящем не са, или не са изцяло, обхванати от директивата.

Една област, която не е обхваната от Директивата за услугите, но на която следва да се обърне специално внимание, е секторът на здравеопазването. Предложената директива относно трансграничното здравеопазване цели да осигури ясна и прозрачна рамка за предоставянето на безопасно, висококачествено и ефикасно трансгранично здравно обслужване в



рамките на ЕС в случаите, когато пациентите потърсят помощ в държава-членка, различна от страната им по произход. Съгласно предложените правила разходите на пациентите ще се възстановяват до размера на сумата, която би била платена, ако те са получили лечението в своята страна, но те носят финансовия риск от произтичането на каквито и да било допълнителни разходи. Предложението, датиращо от 2008 г., сега следва да бъде неотложно прието.

Освен това следва да бъдат предприети редица поддържащи действия за насърчаване на пазарната интеграция в сектора на здравеопазването. Комисията следва да започне заедно с държавите-членки подробен сравнителен анализ на системите на здравеопазване в целия Европейски съюз. Чрез него следва да събере и разпространи информация относно най-добрите технологии в сектора на здравеопазването, стъпвайки върху пилотния проект за технологии в областта на здравеопазването. Използването на информационни технологии за електронно здраве за подпомагане процеса на вземане на решения в рамките на здравните системи следва да бъде насърчавано, за да се систематизира усвояването на най-добрите практики. Следва да се разработят целенасочени правила за по-нататъшно улесняване на свободното движение на пациенти в ЕС.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се разгледа какви инициативи са необходими по отношение на секторите на услугите, които не са или са не са напълно обхванати от Директивата за услугите, и да се направят всички необходими предложения;
- ⇒ да се приеме предложената директива относно трансграничното здравно обслужване и да се предприемат поддържащи действия, по-специално да се започне сравнителен анализ на системите на здравеопазване в държавите-членки.

## **2.7. Работниците в рамките на единния пазар: стари проблеми и нови предизвикателства**

Транснационалната трудовата мобилност е от значение за Европа. Тя е в основата на по-широката мобилност, професионална — между работните места и сектори, и социална — между социалните групи, за която се смята, че е предпоставка за успеха на Европа в икономиката, след като излезе от глобалната рецесия. Затворените национални пазари на труда или защитените от конкуренцията трудови сектори няма да доведат нито до по-голяма заетост, нито до по-бърз растеж. Трудовата мобилност също така е изключително важна, за да се абсорбират асиметричните шокове и за да се отговори на местните процеси на реструктуриране в рамките на еврозоната, където валутният курс и паричната политика са инструменти, с които националните органи вече не разполагат. Но на Европа все още ѝ липсва трудовата мобилност, от която се нуждае, за да увеличи ефективността на пазарите на труда и да осигури правилното функциониране на паричния си съюз.

Трудовата мобилност между държавите-членки е затруднена от редица фактически ограничения, създадени от езикови или културни фактори, семейни модели и от структурата на пазара на жилища. Все още съществуват редица правни и административни ограничения, но като цяло свободата на движение на работниците представлява успех от правна гледна точка. Въпреки това от икономическа и политическа гледна точка тя все още съдържа два парадокса.

Първо, свободата на движение на работниците е най-оспорваната и в същото време най-малко използваната от четирите свободи. Голяма част от европейската общественост — както се вижда от дебатите за разширяването и за ратифицирането на Конституционния договор и Договора от Лисабон — изразява загриженост, че трудовата миграция намалява заплатите, отнема работните места на местните работници и се превръща в тежест за системата за социално осигуряване. В рязък контраст с това Европа е област с ниска мобилност. Днес само 2,3 % от европейците живеят в държава-членка, различна от тази, на която са граждани. В една федерална система и единна икономика като САЩ делът на гражданите на САЩ, преместили се да живеят в друг щат, за същата година е около три пъти по-висок. Броят на работещите в друга държава-членка остана стабилен във времето. От 2001 г. насам броят на гражданите на ЕС, живеещи в друга държава-членка, е нараснал с около 4 млн. В сравнение с това, миграцията от страни извън ЕС е много по-значимо явление на пазарите на труда на държавите-членки. Броят на гражданите на страни извън ЕС, живеещи в ЕС, за 2008 г. възлиза на 19,5 млн., или 3,9 % от

общото население. Освен това проучвания на Евробарометър показват, че мнозинството от европейците не се интересуват да работят на други места в ЕС или виждат прекалено много пречки за това. Не се наблюдава съществена разлика между старите и новите държави-членки относно това студено отношение към мобилността.

Вторият парадокс е, че свободата на движение на работниците е изправена пред по-малък брой законови пречки в сравнение с другите три икономически свободи, но тези пречки са най-належащите и най-трудните за преодоляване. За актуализиране на регламентите относно координацията на системите за социална сигурност бяха необходими 11 години преговори.

Икономическият спад показва, че дори по време на криза в ЕС има незаети работни места. Постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ изисква Европа да се изправи пред тези парадокси и да насърчи по-голямата мобилност и по-честото ползване на правата за свободно движение. Повишените нива на безработица и продължаващите различия между доходите и заплатите в различните европейски региони няма автоматично да предизвикат по-голяма мобилност и със сигурност няма да доведат до такава мобилност, от която Европа може да спечели.

Европа може да получи най-големи ползи от мобилността на висококвалифицирани работници в нови и иновативни сектори чрез адаптиране към новите динамични видове мобилност и чрез насърчаване на формите на вътрешна за ЕС циркулярна мобилност, която компенсират изтичането на мозъци с приток на мозъци. Това не означава преосмисляне на приетите политики. По-скоро е необходимо да се окаже по-силно въздействие върху някои добре познати стари законови и административни пречки и да се проучи как да се отговори на новите предизвикателства, породени от новите и по-разнообразни типове мобилни работници.

*Осигуряване на координацията на социалноосигурителните права и на преносимостта на пенсионните права за всички*

Основна предпоставка за свободното движение на работниците е, че социалноосигурителният статус на лицето, което се движи в рамките на ЕС, не е сериозно засегнат. Пакетът от правила за координация на системите за социална сигурност, приет през юли 2009 г. след продължителни преговори, модернизират разпоредбите на Общността, датирани от петдесетте години. Това представлява значителен напредък, но оттогава насам положението вече се е променило. Съществуващите правила са предназначени за решаване на проблемите и нуждите на такъв

вид трудова миграция, каквато е характерна за пазарите на труда в миналото. Има възможност те да бъдат допълнително адаптирани към ситуацията на новия и по-разнообразен тип мобилни работници и да вземат под внимание специфичните случаи на пътуващи работници и на работници, които не са осигурени в страната си по произход.

Преносимостта на допълнителните пенсионни и здравноосигурителни права представлява специфичен проблем. Настоящата регулаторна рамка включва социалноосигурителните права, но не може да избегне загубите от нерегулираните форми на социална защита. Това поставя силно мобилните работници в особено неблагоприятно положение, тъй като те често по няколко пъти ще сменят системата на социално осигуряване през кариерата си, като същевременно сменят и статута си на трудова заетост и вида на назначаването си. Предложението на Комисията в тази област е в застой в Съвета от 2008 г., въпреки силната подкрепа на Европейския парламент.

Комисията следва да даде приоритет на въпроса за трудностите пред транснационалната трудова мобилност в предстоящата си консултация относно пенсионните системи в Европа. В този контекст възможен обект на проучване би било разработването на 28-мия режим за допълнителни пенсионни права. Това ще бъде режим, който е изцяло определен от правилата на ЕС, но съществува успоредно с националните правила, и следователно е незадължителен за дружествата и работниците. Работник, избрал този режим, ще подлежи на същите правила по отношение на неговите нерегулирани обезщетения, където и да пътува из Европа. За да се улеснят нещата, възможен е подвариант, с който да се ограничи възможността за избиране на този режим само до работниците, които сключват първия си договор за работа. Това ще послужи като стимул за мобилността на определени млади работници, които проявяват силен интерес към международната мобилност.

Също така, следва да се обърне известно внимание на премахването на съществуващите данъчни пречки за трансгранична работа. Разликите в данъчните ставки между държавите-членки прави невъзможно постигането на напълно неутрално третиране на трансграничните икономически дейности. Това е област, където напредъкът беше оставен на съдебната практика на Съда на Европейските общности. Може би има възможност за предприемане на политически действия, за да се гарантира данъчна неутралност, например, по отношение на данъците върху части от дохода, който зависи от надбавките за експатриане.

## *Постигане на по-бързо и по-лесно признаване на професионалните квалификации*

Втора голяма пречка, възпрепятстваща засилената трансгранична трудова мобилност, е сложността на международното признаване на професионалните квалификации. Автоматично признаване на квалификациите се прилага само за седем от повече от 800 професии. В други случаи, административните практики (или случаите на лоши такива), забавянето на процесите на признаване на квалификациите и корпоративното противопоставяне на национално равнище увеличават разходите и трудностите за практикуването на дадена професия в чужбина и действително увеличават ограниченията относно достъпа до регулираните професии. Сегашната правна рамка, определена в Директива 2005/36/ЕО, за улесняване на взаимното признаване на професионалните квалификации между държавите-членки следва да бъде изяснена и засилена. Сега съществува възможност да се вдигне летвата в тази област. Договорът за Европейския съюз заменя единодушието в Съвета на министрите с квалифицирано мнозинство. Освен това съществува по-голямо осъзнаване на факта, че въпреки Болонския процес учебните съдържания в държавите-членки не са сближени до такава степен, че да правят излишни по-нататъшните действия. За да се улесни признаването на професионалните квалификации, достиженията на правото на ЕС в тази област следва да бъдат модернизирани. Обхватът на автоматичното признаване на квалификациите за нови професии трябва да се разшири, така че да обхваща нови сектори в допълнение на седемте професии в момента, като по-специално бъде насочен към новите професии, необходими за екологичната и цифровата промишленост, за да се улесни мобилността на висококвалифицирани работници.

Също толкова важно е и разработването на Европейска таксономия на уменията и компетенциите. Тази система ще гарантира, че уменията и компетенциите на търсещите работа или изискванията за работа, формулирани в обявите за свободни работни места, се разбират по един и същи начин навсякъде в Европа и лесно се прехвърлят.

## *По-добро съответствие между уменията на търсещите работа и свободните работни места в рамките на единния пазар*

Третият вид пречки пред свободното движение на работниците се отнася до действителното съответствие между уменията на търсещите работа и трансграничните свободни работни места. Необходими са действия, както на равнище ЕС, така и на национално равнище в различни области. Мрежата на EURES е история на успеха. Днес тя управлява 1 000 000

свободни работни места и играе ключова роля, като предоставя изчерпателни консултации на търсещите трансгранична работа и на фирмите, които търсят да наемат служители, като свързва една с друга обществените служби по заетостта на всички държави-членки. С течение на времето тя разширява обхвата на своята работа, като постепенно преминава от проста база данни на ЕС в платформа за международно намиране на работа в Европа. Този процес следва да продължи чрез създаването на връзки на EURES с обществените служби по заетостта, социалните партньори и частните агенции по заетостта и укрепването на капацитета □ за намиране на съответствие между уменията и нуждите и обхващане на всички фази на мобилността. Тя следва също да създаде връзки с информационните мрежи и мрежите за решаване на проблеми, като например SOLVIT, за да отговори на всички възникнали проблеми и въпроси, повдигнати от гражданите при ползването на правата им за мобилност. По-голямо внимание следва да се обърне и на предоставянето на информация, консултации и стимули за работниците, които искат да се завърнат в страната си по произход след трудов стаж в чужбина. Връщането в страните по произход попада в обхвата на свободното движение на работниците и сътрудничеството между институциите на ЕС и националните обществени служби по заетостта следва да гарантира, че мобилността носи добавена стойност и за страните по произход.

Националните обществени служби по заетостта и националните политики, заедно със социалните партньори на национално равнище, също имат ключова роля за формирането на по-благоприятна среда за мобилността в Европа и контрола на правилното прилагане на правата и задълженията на работниците и дружествата. Структурните фондове на ЕС, и по-специално Европейският социален фонд, трябва да подкрепят и улесняват дейностите за насърчаване на вътрешната мобилност в ЕС и засилване на информационните и консултантски услуги, свързани с правата за мобилност.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се координират системите за социална сигурност за силно мобилни работници и по-специално за изследователи;
- ⇒ да се въведе 28-ят режим за допълнителни пенсионни права за трансграничните работници;
- ⇒ да се премахнат данъчните пречки за трансгранична работа;
- ⇒ да се разшири автоматичното признаване на квалификациите;
- ⇒ да се увеличи прозрачността и признаването на квалификациите и уменията, да се разработят национални квалификационни системи, да се въведе Европейската система за трансфер на кредити (ESCT);

⇒ да се укрепят системата EURES, като се превърне в напълно развита платформа за намиране на работа в рамките на единния пазар.

## **2.8. Единният пазар на капитали и финансови услуги**

*Надзор на единен пазар, а не фрагментиране на пазара чрез надзор*

Единният пазар на капитали и тясно свързаният с него единен пазар на финансови услуги са от изключително значение за ефективното разпределение на ресурсите, което е основен двигател на растежа и заетостта, както и за стабилността на икономиката. През 70-те и 80-те години на XX век, предимно в Европа, строгата система от ограничения пред конкурентоспособността и разпределението на средства в сектора на финансовите услуги, често създадени, за да облагодетелстват запълването на дефицита в обществения сектор, оказва отрицателно влияние върху инвестициите и растежа. Последващият етап на финансова либерализация, започнал през 90-те години на XX век, който, особено в Съединените щати, не беше придружен от съответните подобрения в пруденциалното регулиране и надзор, е определящ фактор за финансовата криза.

Европейският съюз, включително и в контекста на Г-20, в момента е ангажиран с амбициозна програма, чиято цел е създаването на адекватна надзорна система. Програмата е инициирана от доклада на групата De Larosière, възложен от Европейската комисия.

В тази област процесът за прокарване на политика се разглежда като приоритет от страна на институциите на ЕС. Не се налага настоящият доклад да прави преглед на подобна работа, която е в ход (1).

Това, което е изгледа обаче се налага, е да се акцентира върху изключителната важност от обръщане на специално внимание на единния пазар на финансови услуги, когато Парламентът и Съветът вземат бъдещите си законодателни решения. Надзорните структури, които предстои да бъдат създадени вследствие на тези решения, вероятно ще определят финансовите условия в ЕС за дълго време. Би било сериозна стратегическа грешка, ако Съветът под натиска на държавите-членки, давайки приоритет на естествената тенденция за запазване на националните надзорни компетенции, не предприеме решителни мерки. Това ще доведе до риск от създаване на фрагментиран и по-уязвим единен пазар.

*Подкрепа на единния пазар и финансовата интеграция чрез емитиране на Е-облигации*



ЕС се нуждае от модерна и развита финансова система, изградена от ликвидни нерискови активи, които, представлявайки отправна точка за определяне цената на други активи, биха осигурили основата за ефективно изпълнение на най-важните функции за разпределяне на ресурсите, насочване на спестяванията към инвестиции, осигуряване на по-добро споделяне на риска и гарантиране на по-уеднаквено прилагане на единната парична политика в еврозоната. Това ще заздравя силните страни на единния пазар, ще укрепи еврото като световна валута и ще спомогне за безпрепятственото функциониране на икономиките на ЕС както при нормални обстоятелства, така и при заплахата от външни сътресения и финансови кризи, като в резултат на това ще се увеличат дивидентите за държавите-членки, свързани с растежа и работните места.

От създаването на еврото пазарът на държавни облигации действа като катализатор за насърчаване на интеграцията на европейските финансови пазари, подкрепян от появата на една по-голяма и диверсифицирана инвеститорска база, намаляваща цените на сделките и финансовите операции за правителствата, като в резултат на това се насърчава развитието на пазарите за други свързани класове активи (например корпоративни облигации, обезпечени облигации, ценни книжа с гарантирано покритие и различни производни инструменти).

Въпреки всичко пазарът на държавни облигации все още е фрагментиран, тъй като емисията на дълга остава на национално ниво и до днес не са предприети никакви стъпки, с изключение на малко повече прозрачност и координация на емисиите, за постигане на икономии от мащаба, които еврото позволява. Фрагментацията означава, че европейският пазар на облигации е по-слабо ликвиден от съответните пазари в САЩ и Япония<sup>8</sup>, което води до разходи за инвеститорите, емитентите, други длъжници и, в крайна сметка, за европейските граждани. Например домакинствата излишно плащат високи лихви за ипотеките си, които са оценени чрез използването на държавни облигации като отправна точка<sup>9</sup>. Дружествата, в частност малките предприятия, почти не могат да получават облигационно финансиране, което ги излага на риск по отношение на корпоративното управление, свързано с акционерното финансиране. Големите европейски инфраструктури, като например трансевропейските мрежи, са транснационални, непригодни за съществуващите фрагментирани национални схеми, а финансирането им страда от отсъствието на пазар на

---

<sup>8</sup> Както се вижда от ниското обръщение на кешовия пазар и преминаването на ликвидността към пазарите на деривати, фактът, че емитирането на облигации все още е относително слабо и че няма ефикасен и напълно представителен сравнителен инструмент за сроковете за погасяване и типовете, което не се постига въпреки появата на германската държавна облигация

<sup>9</sup> При ипотека от 100 000 € за десет години всяка база за определяне на лихвите, отразяваща неефективността на пазара на държавни ценни книжа, води до над 50 € допълнителни плащания на лихви през посочения период.

ликвидни облигации с много дълъг погасителен срок, а дългосрочните инвеститори като пенсионните фондове не могат да намерят такова предлагане на облигации, което да отговаря на инвестиционните им нужди. Финансовите операции, извършвани от институциите на ЕС, вероятно също са по-скъпи, отколкото би следвало да бъдат. Настоящата фрагментация спира навлизането на чужд капитал в Европа — например държавните инвестиционни фондове (суверенни фондове) не се интересуват от емитирането на малки количества облигации — а когато дойде такъв, то за него се изисква някаква премия за компенсиране на неликвидността на европейския пазар на облигации, което включва прехвърляне на средства към останалия свят. В заключение, нефункциониращите финансови пазари могат да възпрепятстват реформите в другите сфери<sup>10</sup>. Като цяло потенциалът на еврото е неминуемо ограничен без подкрепата на адекватни финансови инструменти за портфейлни инвестиции в рамките на единен финансов пазар, правейки еврозоната едно не дотолкова привлекателно място за инвестиции, особено в условията на финансова криза, което намалява наличния капитал в Европа и, следователно, нейния потенциал за растеж и заетост.

В Европа съществува държавна облигация, която се счита за ликвиден и сигурен актив: германската държавна облигация. Нейната надеждност се изразява в относителното предпочитание на инвеститорите в сравнение с други държавни облигации в Европа. Погледнато от глобална гледна точка, германската държавна облигация е относително малка единица. Неотдавнашният спад на еврото по време на кризата в Гърция отразява изтичането на капитали от Европа към хазната на САЩ, което не можа да бъде поето дори от надеждните германски държавни облигации. Европа несъмнено губи от липсата на глобален актив.

Справянето с фрагментацията на пазара на държавни облигации изисква създаване на нов европейски пазар с глобално измерение. В същото време трябва да се обърне внимание на основателните опасения: всяко решение трябва да гарантира, че държави с отговорна фискална политика не могат да бъдат принуждавани да поемат отговорност за дълга на недисциплинираните държави-членки, под една или друга форма. Страхът от това би засегнал благоприятната им позиция на пазара, превръщайки по този начин всяко предложение незабавно в непривлекателно. Следователно трябва да се правят разумни промени, така че да могат да подобрят функционирането на единния пазар и в същото време да гарантират съблюдаването на правилото от Договора за непоемане на

---

<sup>10</sup> Като позволяват на стопанските субекти да преодолеят загубите на краткосрочни доходи и балансираното потребление за известен период от време, функциониращите финансови пазари изнасят на преден план дългосрочните печалби от реформите.

дълга на други държави-членки. Освен с по-ефективния многостранен надзор, справянето с моралната заплаха би се повлияло в положителна насока от налагането на по-строга дисциплина на разточителните правителства<sup>11</sup>. Това може да бъде постигнато чрез повишаване на ответната реакция на пазарите към промените в националните бюджети и като се дава възможност вероятното неизпълнение на задълженията по държавния дълг да бъде по-лесно преодоляно от другите държави в ЕС, като така ще е по-вероятно и по-лесно да се определи цената според пазара.

На тази основа заемането на средства в голям мащаб чрез европейски орган и последващото даване на заем на държавите-членки, би могло да е едно балансирано решение. Кредитирането на държавите-членки не трябва да надвишава определено ниво от БВП на страната (еднакво за всички държави-членки), така че за финансовите си нужди, които не се покриват от този механизъм, правителствата да продължат да емитират собствени държавни дългови ценни книжа, за които сами носят отговорност.

Като се има предвид, че държавите-членки ще имат достъп до по-евтино финансиране чрез този механизъм, за тях европейският орган ще е предпочитан кредитор в сравнение с държателите на техния плаващ на пазара дълг, повишавайки на теория възможността за неизпълнение на задълженията само спрямо последните. От своя страна това би трябвало да повиши пазарния натиск (и доходността) върху плаващия (краткосрочния) дълг, създавайки по-силни стимули за държавите-членки за бързото намаляване на този дълг чрез стабилни фискални политики.

Подобен механизъм може да включи всички държави от ЕС, като страните извън еврозоната също могат да вземат заеми в еурова равностойност. Това би ги стимулирало повече да гарантират стабилност по отношение на еврото съгласно изискванията на европейския механизъм на обменните курсове (ERM-II), подкрепящ процеса на разширяване на еврозоната. В резултат на това колкото е по-голям броят на държавите от ЕС, участващи в този механизъм, толкова по-мащабно е емитирането на облигации от европейския орган и по-големи ползите по отношение на ликвидността и дълбочината на европейския пазар на облигации и, в крайна сметка, за единния пазар на ЕС.

Би било интересно да се започне с по-малка група държави, при условие че това създаде емитент, отговарящ на общата картина. Така механизмът вече би бил привлекателен, ако държавите-членки с по-малки и средно големи дългове се присъединят към него, и още по-привлекателен, ако се включат и страни с голям дълг. Истинските ползи за ЕС обаче биха се проявили

---

<sup>11</sup> От създаването на Европейския икономически и паричен съюз (EMU) пазарната дисциплина е доста неефективна по отношение предотвратяването на натрупването на дефицити, като в крайна сметка поставя в риск правилото от Договора за непоемане на дълга на други държави-членки.

напълно, само ако Германия пожелае да участва в този процес. За Европа това би означавало важна стъпка към по-ефективен финансов пазар и по-силен единен пазар, укрепвайки еврото като международна валута, както и цялостната европейска икономика. За Германия това би предоставило възможност да направлява един процес, който е много важен за Европа и в политически, и в икономически план, както и да окаже влияние върху изготвянето на механизма по начин, който отчита нейните интереси относно осигуряването на строга фискална дисциплина в ЕС и поддържането на благоприятните □ финансови условия.

**Ключови препоръки:**

- ⇒ да се гарантира такава структурата на финансовия надзор, която да не води до фрагментиране на единия пазар;
- ⇒ Да се проучат възможността за укрепване на финансовата интеграция чрез емитиране на Е-облигации.

## **2.9. Физическата инфраструктура на единния пазар: отговор на инвестиционните предизвикателства**

Не е възможно да си представим даден единен пазар без физическата инфраструктура, свързваща неговите части: пътища и други транспортни връзки, електропреносни мрежи, електронни съобщителни мрежи и водоснабдителни мрежи. Инфраструктурите са жизнено важни за гарантиране на мобилността, която полага устоите на един функциониращ интегриран пазар, както и за насърчаване на растежа и устойчивото развитие. Те са ключът към териториалното сближаване. Въпреки признаването на значението на инфраструктурното измерение на единния пазар и централната роля на ЕС за развитието на трансевропейски мрежи, доста пречки все още не позволяват „да се мисли по общеевропейски” в тази сфера.

Планирането, финансирането и управлението на инфраструктурни проекти се осъществява най-вече в национални рамки. Тъй като производството и дистрибуцията стават по-интегрирани на междудържавно ниво и сектори като енергетиката и електронните съобщения изискват нови взаимовръзки, пропуските в трансграничната инфраструктура се чувстват все по-остро все повече в Европа. От една страна все още съществуват сериозни затруднения в рамките на единния пазар, особено в новите държави-

членки. От друга страна трябва да се изгради нова инфраструктура, ако Европа иска да ускори прехода към екологосъобразна, основана на знанията икономика.

Отстраняването на този пропуск в инфраструктурата е техническо и координационно предизвикателство, но също така и финансово. Икономическата криза оказва голямо въздействие върху капацитета на държавите-членки да финансират нови инфраструктурни проекти, когато трябва да се дава предимство на фискалната консолидация. В същото време частният сектор е изправен пред сериозни ограничения при набирането на средства и се нуждае от правна сигурност, подкрепена от ясни насоки за прилагането на политика на конкуренцията (антитръстово законодателство и политика за държавните помощи) в тази област, както и стимули за инвестиране в мрежи в конкурентна среда. Европа трябва да отправи нов поглед към икономиката на трансграничните инвестиции и към иновативните начини, които да гарантират нейното финансиране. Основният проблем за Европа сега е как да намери нови ресурси за средносрочни и дългосрочни инвестиции с европейско значение. Един от начините за разрешаване на проблема е да се проучат всички комбинации на държавното и частното финансиране, включително по-широкото използване на иновативни източници на финансиране като потребителските такси. Намаленото фискално пространство, с което разполагат правителствата, ще увеличи по естествен начин значението на публично-частните партньорства като инструмент за осъществяване на инфраструктурни инвестиции. Улесняването на комбинирането на публично-частните партньорства с използването на структурните фондове ще е от изключително значение в това отношение.

Друга възможност е да се подобрят стимулите за дългосрочните инвеститори (публични финансови институции, но също и частни инвеститори, включително пенсионни фондове) да насочват своите средства към дългосрочни инфраструктурни проекти. Обемът на финансовите средства, управляван от дългосрочните инвеститори на глобално ниво се определя на 30 000 милиарда EUR, но само част от тези средства се използва за инфраструктурни инвестиции. Последните иновативни практики, като например Европейския фонд 2020 г. за енергетика във връзка с изменението на климата и за инфраструктура (фонда Marguerite), възлизащ на 1,5 милиарда EUR, който обединява Европейската инвестиционна банка и публичните финансови институции на шест държави-членки, е добра отправна точка. Трябва да се помисли дали е необходимо създаване на специална европейска правна рамка за дългосрочните инвеститори, с цел да бъдат насърчени да насочат вниманието си към инфраструктурни инвестиции, като същевременно се

вземат по внимание техните специфични особености и разнообразието от участници в рамките на един такъв клас инвеститори.

В заключение, подходящи ресурси за инфраструктурни инвестиции могат да бъдат освободени чрез създаване в Европа на пазар на ликвидни облигации с много дълги погасителни срокове. Това може да послужи за набиране на средства за големи трансгранични инвестиции на равнище ЕС, както и да предостави адекватно предлагане на облигации, за да отговори на инвестиционните потребности на дългосрочните инвеститори. Създаването на такъв пазар би изисквало обмисляне на решения в отговор на настоящата фрагментация на пазара на държавни облигации в Европа.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се улесни комбинирането на публично-частните партньорства с използването на структурните фондове;
- ⇒ да се провери дали ще е необходима специална европейска регулаторна рамка, за да бъдат насърчени инвеститорите да насочат вниманието си към инфраструктурни проекти;
- ⇒ да се осигури максимална правна сигурност по отношение на политиката на конкуренцията в сферата на инфраструктурите инвестиции и финансиране.

## **ГЛАВА 3**

### **ПОСТИГАНЕ НА КОНСЕНСУС ЗА ПО-СИЛЕН ЕДИНЕН ПАЗАР**

### **3.1. Единен пазар за „силно конкурентна социална пазарна икономика“**

Централна тема на настоящия доклад е това как да се поднови устремът на единния пазар. Отстраняването на пропуски и насочването към нови области е от огромно значение за генериране на нова енергия и доверие в проекта за единен пазар. Създаването на политически климат за устойчиво действие може да не е достатъчно, когато големи сектори от европейската общественост — в които понякога се включват политически лидери и дори бизнес лидери — се съмняват в ползите от интеграцията на пазара и считат, че процесът на отваряне на пазара е надхвърлил необходимото или желаното ниво.

С течението на времето в системата на ЕС се натрупаха вътрешни асиметрии между интеграцията на пазара на наднационално ниво и социалната защита на национално ниво, които водят до напрежение и са източник на разочарование и на враждебност спрямо отварянето на пазарите. Ако искаме подновяването на проекта за единен пазар да е устойчиво, тези източници на напрежение трябва да се премахнат по целенасочен начин. В някои случаи това означава адаптиране на настоящи правила на единния пазар, така че да се вземе под внимание необходимостта от социален и местен контекст. В други случаи е необходимо да се въведе подобрена координация на националните регулаторни системи, за да се гарантира тяхната съгласуваност и съвместимост с принципите на ЕС.

В следващите страници от доклада се прави преглед на политическите предизвикателства и евентуалните действия в областта на свободното движение на работници, социални услуги от общ интерес, обществени поръчки, промишлена политика, координация на политиките за данъчно облагане и регионалната политика. Това са основните градивни елементи за съгласуване на единния пазар със социалното и гражданското измерение в рамките на логиката на Договора за „силно конкурентна социална пазарна икономика“.

### **3.2. Икономически свободи и права на работниците след решенията Viking и Laval**

Между 2007 г. и 2008 г. решенията на Съда на Европейските общности по делата Viking, Laval, Rüffert и Комисията срещу Люксембург възобновиха едно предишно разделение, което така и не бе отстранено: разделениято между поддръжниците на по-голяма интеграция на пазара и тези, които



считат, че призивът за икономически свободи и премахване на регулаторните бариери ще доведе до премахването на социалните права, защитавани на национално равнище.

Възобновяването на това разделение има потенциала да дистанцира от единния пазар и ЕС една част от общественото мнение, работническите движения и профсъюзите, които досега бяха ключов поддръжник на икономическата интеграция.

Делата на Съда изложиха на показ проблемите между единния пазар и социалното измерение на национално равнище в две перспективи.

Първо, делата извадиха на показ натиска, на който е подложена настоящата регулаторна рамка за командироване на работници в контекста на различни социални и трудови условия в държавите-членки и изострена чувствителност относно възприеманите рискове за социален дъмпинг и нелоялна конкуренция. Второ, решенията на Съда показаха, че правото на ЕС обхваща и колективните трудови спорове. Това доведе социалните партньори и колективните действия до самия център на икономическия характер на единния пазар. Същевременно стана ясно, че националните системи за трудовите отношения и упражняването на правото на стачка ще трябва да се коригират, така че да съответстват на икономическите свободи, установени в Договора.

Конкретните и нормативните въпроси са тясно свързани. От практическа гледна точка въпросът е дали директивата относно командироването на работници все още осигурява адекватна основа за управление на увеличаващия се поток от трансгранични временно командировани работници, като същевременно защитава правата на работниците. От нормативна гледна точка въпросът касае мястото на правото на работниците да предприемат стачни действия в рамките на единния пазар и неговия статут по отношение на икономическите свободи.

Политическите стратегии осъзнават, че изясняването на тези въпроси не трябва да се оставя за евентуални бъдещи дела пред Съда или националните съдилища. Политическите сили трябва да се стремят към намиране на решение в съответствие с целта на Договора за „социална пазарна икономика“.

Председателят Barroso обяви пред Европейския парламент намерението си да внесе регламент за подобряване на начина на тълкуване и прилагане на директивата относно командироването на работници. Разминаването

между позициите и исканията на социалните партньори по този въпрос правят това начинание особено чувствително.

Предвид на значимостта на този въпрос при изготвянето на настоящия доклад беше обърнато специално внимание на мненията и опасенията на социалните партньори. Беше организирана съвместна консултация с Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) и BusinessEurope. Социалните партньори получиха възможност да обсъдят своите опасения въз основа на позициите, изложени в „Доклад относно съвместната дейност на европейските социални партньори във връзка с решенията на Съда по делата Viking, Laval, Rüffert и Люксембург“, приет от четирима социални партньори на 19 март 2010 г. в отговор на поканата, отправена от Комисията и Френското председателство на ЕС. Консултацията показва, че позициите са все още отдалечени, но съществуват области на споделена загриженост, въз основа на които страните биха могли да се доближат. Един от начините за улесняване на това сближаване би бил да се обхванат както конкретните, така и нормативните аспекти, предмет на дебата. Въпреки това двата въпроса изискват различни стратегии за балансиране на единния пазар и социалните изисквания.

#### *Повече яснота при прилагането на директивата относно командироването на работници*

Осигуряването на справедлива и балансирана правна рамка за командированите работници изисква намаляване на възможностите за неясноти при тълкуването и прилагането на директивата относно командироването на работници. Държавите-членки, в които възникнаха най-съществените проблеми, адаптираха, понякога чрез труден политически процес, законодателството за прилагане. При все това би имало полза от действие на европейско равнище, за да се отстранят неяснотите, които все още засягат тълкуването на директивата, посредством улесняване на достъпа до информация, засилване на сътрудничеството между националните администрации и по-ефикасно санкциониране на злоупотребите. Също така в този контекст от ключово значение е засилването на борбата срещу дружествата, наричани „пощенски кутии“, т.е. физически несъществуващи, в и укрепването на достъпа на командированите работници до средства за правна защита срещу злоупотребяване с техните права, претърпяно в приемащата държава.

#### *Защита на правата на работниците, отхвърляне на протекционизма*

Вторият въпрос е как да се отговори на опасението на профсъюзите, че упражняването на икономическите свободи намалява защитата на правото на стачка.

Решенията на Съда предхождат влизането в сила на Договора от Лисабон, който изрично определя социалната пазарна икономика за цел на Съюза, а Хартата на основните права на Европейския съюз за правно обвързваща със силата на договор. Тези елементи следва да формират нов законов контекст, в който въпросите и опасенията, повдигнати от синдикатите, се очаква да намерят подходящ отговор. Ако не стане така обаче, следва да се търсят възможности за по-нататъшни политически действия.

Теоретично са възможни две противоположни стратегии за балансиране на икономическите свободи и правото на стачка.

От една страна, профсъюзите предлагат Договорът да се измени така, че да се въведе клауза, с която да се изключи правото на стачка от неговия обхват на прилагане — т.нар. „клауза за социален напредък“. Такава клауза би била изготвена по подобие на член 2 от Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета относно функционирането на вътрешния пазар по отношение на свободното движение на стоки между държавите-членки. „Клаузата за социален напредък“ би „имунизирала“ правото на стачка, признато на национално ниво, от въздействието на правилата на единния пазар. Въпреки това стремежът към промени в Договора не изглежда реалистичен вариант в краткосрочен план.

От друга страна, противоположната алтернативна стратегия се състои в регулиране на правото на стачка на равнище ЕС. Договорът изрично забранява такова решение на въпроса.

Логиката на единния пазар, следваща тази на „социалната пазарна икономика“, понастоящем приета като модел от Лисабонския договор, предлага трета стратегия: целенасочена интервенция за подобряване на координацията на взаимодействието между социални права и икономически свободи в рамките на системата на ЕС. Въпросът е да се гарантира адекватно поле за действие, така че профсъюзите и работниците да могат да защитават своите права при стачни действия, без да се чувстват несправедливо ограничени от правилата на единния пазар. Това е контекстът, в който Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета може да предложи отправна точка в търсенето на решение, макар че той е насочен към ситуации, много по-различни от трудовите спорове.

Целта на регламента всъщност е подновяване на ангажимента за свободно движение на стоки, като същевременно се предотвратява каквото и да било отрицателно въздействие по отношение на упражняването на правото на стачка. В него се определя забрана за всяко действие, което „може сериозно да попречи на доброто функциониране на вътрешния пазар и да причини сериозни вреди на засегнатите частни лица“, като същевременно се признава, че правото на стачка не се засяга от тази забрана. Между засегнатите държави-членки се създава система за ранно предупреждение относно пречки пред свободното движение на стоки и обмен на информация с цел изграждане на взаимно доверие. Комисията играе ролята на арбитър, тъй като може да поиска от засегнатите държави-членки да отстранят идентифицираните пречки пред свободното движение на стоки до определен краен срок.

Без да се налага изменение на директивата относно командироването на работници и чрез приемане на мерки за изясняване на нейното прилагане, Комисията и социалните партньори биха могли да обмислят, в този контекст, дали да проучат модела, предлаган от Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета. Това би означавало да се въведе разпоредба, която гарантира, че командироването на работници в контекста на трансграничното предоставяне на услуги не засяга правото на стачни действия и правото на стачка, тъй като те се защитават от Хартата на основните права на Европейския съюз и от националното право и практики, в които се зачита правото на Общността. Все пак подобна разпоредба, която защитава трудовото право, беше въведена в текста на директивата за услугите с малко по-различни условия от тези в Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета<sup>12</sup>. Такава разпоредба би могла да се допълни от система за неформално решаване на спорове относно прилагането на директивата относно командироването на работници, когато има риск от създаване на съществена пречка за функционирането на единния пазар. В такива случаи социалните партньори следва да отнесат въпроса до приемащата държава-членка. Държавата-членка следва да потърси неформално решение, като информира за това Комисията и държавата-членка на произход на засегнатите командировани работници и дружества. Ако страните откажат предложеното решение, те са свободни да защитят своите права в съда.

Предложеното решение отговаря на опасенията във връзка с мястото на правото на стачка в контекста на свободното движение на работници и действия като механизъм за изграждане на доверие между социалните партньори. То би било конкретен начин да се сигнализира, че единният пазар е напълно съвместим със една социална пазарна икономика.

---

<sup>12</sup> Член 1, параграф 6 от Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар. Вж. също така съображение 14.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се изясни прилагането на директивата относно командироването на работници и да се засили разпространението на информация относно правата и задълженията на работниците и дружествата, да се укрепят административното сътрудничество и санкциите в рамките на свободното движение на хора и трансграничното предоставяне на услуги;
- ⇒ в случай, че бъдат приети мерки за изясняване на тълкуването и прилагането на директивата относно командироването на работници, да се въведе разпоредба, с която да се гарантира правото на стачка по подобие на член 2 от Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета и механизъм за неформално решаване на трудови спорове във връзка с прилагането на директивата.

### 3.3. Социалните услуги и единния пазар

От 90-те години на 20-ти век насам мястото на публичните услуги в рамките на единния пазар е постоянен обект на спорове в европейския публичен дебат. Обсъждането на ролята, определена за публичните услуги в рамките на Договора, трябваше да намери своето решение с Лисабонския договор. Новият протокол към Договора и измененият член 14 от ДФЕС установяват последователна основа, която дава възможност на компетентните органи да гарантират, че гражданите могат да се възползват от висококачествени услуги от общ интерес навсякъде в ЕС.

Въпреки този подновен ангажимент в Лисабонския договор дебатът относно конкретното взаимодействие между правилата на ЕС и свободата на действие на националните и местните органи остава актуален. Всъщност, макар първоначално европейският дебат да бе ориентиран към по-общия въпрос за либерализацията на мрежовите индустрии, понастоящем фокусът на дебата се е преместил към социалните и местните публични услуги. Основното предизвикателство при осигуряването на тези услуги е поддържане на тяхното качество и обхват в контекста на увеличаващия се натиск върху публичните финанси, което понякога изисква да се правят трудни компромиси. Тъй като тези услуги като цяло се финансират от държавите-членки, на това предизвикателство трябва да отговорят най-вече те, а не ЕС. Независимо от това има начини за подпомагане на държавите-членки при модернизирването на тези услуги и адаптирането им към променящата се среда и развиващите се нужди на гражданите по отношение на обхвата и качеството на тези услуги. Същевременно Комисията даде своя принос, като гарантира, че когато по отношение на тези услуги се прилагат правила на ЕС, тези правила са предвидими и пропорционални.

*Предвидимост и гъвкавост: гарантиране, че услугите от общ интерес могат да изпълнят своите цели за публични услуги*

Текущата дискусия и редица консултации показаха, че предвидимостта и пропорционалността на рамката на ЕС, по-специално по отношение на прилагането на правилата за държавна помощ и правилата, свързани с подбора на доставчик, са от ключово значение за много заинтересовани страни. Поради това от години Комисията полага усилия да изясни какво предполагат приложимите правила на ЕС, за да се гарантира, че услугите от общ интерес могат да изпълняват своите цели и да допринасят за по-добро качество на живот на европейските граждани.

Има възможност за укрепване на общия подход, приет през 2005 г. в пакета от мерки за увеличаване на правната сигурност относно

финансовата компенсация, изплащана за голям брой малки, често местни, публични услуги, който беше приветстван от голяма част от заинтересованите страни. Въз основа на констатациите от оценката на пакета, която понастоящем извършва, Комисията следва да проучи всички възможности за допълнително увеличаване на гъвкавостта на правилата, приложими по отношение на финансовата компенсация, включително чрез повишаване на праговете и/или чрез разширяване на списъка от дейности, за чиято компенсация не трябва да се отправя уведомление, независимо от въпросните суми.

Що се отнася до прилагането на правилата на ЕС по отношение на подбора на доставчик, бяха изразени подобни опасения относно липсата на правна сигурност и гъвкавост, както и относно административната тежест, създадена от правилата на ЕС за обществените поръчки. При все това в областта на обществените поръчки Комисията все още не е предприела инициатива, подобна на пакета, приет във връзка с финансовата компенсация. Предвид силно положителната като цяло реакция на пакета за държавна помощ, Комисията следва да преразгледа правилата за обществени поръчки с оглед тяхното съгласуване с правилата за компенсация, така че да се гарантира последователен подход по отношение на малките услуги от общ икономически интерес.

*Интегративност: гарантиране, че всички граждани могат да се възползват от единния пазар*

С оглед да получат възможност за ефективно участие в единния пазар гражданите се нуждаят от достъп до редица основни услуги от общ икономически интерес, по-специално в областта на мрежовите индустрии, като например пощенските услуги, транспортните услуги или телекомуникационните услуги. Поради това отварянето на пазара на равнище ЕС в областта на мрежовите услуги винаги е било придружавано от мерки, които гарантират продължаващо предоставяне на универсални услуги.

В новия член 14 от ДФЕС отново се подчертава съвместната отговорност на ЕС и неговите държави-членки за правилното функциониране на услугите от общ икономически интерес и се предвижда специфично правно основание за регламентите на ЕС. Беше предложено услугите от общ икономически интерес да се ръководят от рамков регламент с хоризонтален характер. При все това, по време на консултацията стана ясно, че предложението за рамков регламент би довело до ограничена добавена стойност, ако изобщо има такава, и че шансовете за приемането му биха били много малки. Поради това на този етап не изглежда уместно Комисията да представи такова предложение.

При все това при подновяването на проекта за единен пазар трябва да се проучат всички пропуски в разпоредбите за универсална услуга на нивото на ЕС, които биха могли de facto да възпрепятстват ефективния достъп до единния пазар на достатъчно голям брой граждани на ЕС. В този контекст Комисията следва да обмисли предлагането, евентуално въз основа на член 14 отДФЕС, на регламент, с който да се гарантира, че всички граждани имат право на редица основни банкови услуги. Днес разполагането с банкова сметка се превърнало в предварително условие за достъп до редица услуги и за пълно възползване от единния пазар. Независимо от това в съответствие с проучване, проведено за Европейската комисия през 2008 г., 20 % от пълнолетните граждани в EU-15 и почти половината в EU-10 (47 %) все още нямат банкови сметки и отговорите на политиките се различават в голяма степен между държавите-членки. Рамка на ЕС за финансово включване, която допълва текущата цялостна реформа на регламента за финансови услуги на равнище ЕС, би дала възможност на значима част от населението, по-специално в новите държави-членки, да се възползват в по-голяма степен от единния пазар.

По подобен начин пълно възползване от един онлайн единен пазар може да се постигне само с бърза ширококолентова интернет връзка. В контекста на резултатите от текущата публична консултация относно универсалната услуга в електронните комуникации Комисията следва също така да проучи дали има полза член 14 отДФЕС да се използва за разширяване на универсалната услуга в електронните комуникации за осигуряването на ширококолентов достъп.

В допълнение трябва да се оценят задълженията за публична услуга в сферата на транспорта и да се укрепят правата на самолетните пътници, като се вземат под внимание поуките от последствията от скорошното изригване на вулкана Eyjafjallajökull в Исландия.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ допълнително да се увеличи гъвкавостта на правилата за държавна помощ, приложими по отношение на финансовата компенсация;
- ⇒ да се преразгледат правилата за обществени поръчки с оглед съгласуването им с правилата за компенсация;
- ⇒ да се представи предложение, евентуално въз основа на член 14 отДФЕС, за регламент, с който да се гарантира, че всички граждани имат право на основни банкови услуги;



⇒ да се проучи възможността за разширяване, евентуално въз основа на член 14 от ДФЕС, на универсалната услуга в електронните комуникации, така че да се обхване доставката на ширококолов достъп; да се укрепят правата на самолетните пътници.

### **3.4. Използване на обществените поръчки за постигане на целите на политиките на Европа**

Обществените поръчки — придобиването на стоки, дейности и услуги на пазара от страна на публични органи/институции — представляват значителна част от БВП на Европа. През 2008 г. обществените поръчки в ЕС бяха на стойност около 2155 млрд. EUR, което отговаря на 17—18 % от БВП на ЕС. От тази сума търговете за обществени поръчки, обхванати от правилата, заложи в директивите на ЕС относно обществените поръчки, бяха на стойност приблизително 389 млрд. EUR.

Правото на ЕС относно обществените поръчки играе ключова роля при създаването и поддържането на единния пазар. То гарантира, че доставчиците на стоки и услуги от други държави-членки не се изключват от пазара на обществените поръчки и че естествената наклонност на публичните органи да предпочетат да запазят поръчките в рамките на собствената си държава не разпокъсва пазара на ЕС. Чрез гарантиране на недискриминационен достъп до публични търгове правото на ЕС е предназначено да постигне и цели, свързани с доброто управление и ефикасността.

Несъмнено правото на ЕС относно обществените поръчки като цяло е постигнало успех, превръщайки се в една от най-развитите и технически усъвършенствани области на единния пазар. Броят на известията за обществени поръчки, публикувани на равнище ЕС, постоянно расте. Процедурите определено са по-прозрачни отколкото преди. Резултатите са добри и по отношение на въздействието върху конкуренцията. Средно петима кандидати представят оферти за всеки търг за обществена поръчка, публикуван на равнище ЕС. Очакванията за по-голяма икономическа изгода също бяха удовлетворени: изчисленията оценяват спестяванията, реализирани от публичните органи, на 5—8 % от платената цена.

При все това става все по-настойчив призивът за преразглеждане на политиките за обществени поръчки поради различни причини и с различни цели. В основата на дебата са два въпроса: дали политиката за обществените поръчки трябва да се реформира и дали това преразглеждане трябва да доведе до по-голяма интеграция на хоризонтални политически цели в обществените поръчки. Комисията инициира повсеместна оценка на директивите за обществени поръчки от 2004 г. като основа за бъдеща реформа. Това определя контекста за проучване на въпроса. Преразглеждането на политика изглежда обосновано, най-вече с цел да се опростят, допълнително да се модернизират и прецизират правилата за обществени поръчки.

### *Опростяване и допълнително модернизиране на правилата за обществените поръчки*

Съществуват ползи, които могат да се постигнат чрез гарантиране на по-добро прилагане на правилата и по-висока степен на отваряне към трансгранични оференти. Намаляването на цените е различно в отделните сектори на дейност и като цяло е от полза най-вече за големи или централизирани възлагащи органи/институции. Директният успех при трансгранични обществени поръчки все още е доста ограничен и се наблюдава при средно едва 2 % от договорите. Освен това някои категории от услуги са изключени от пълния обхват на прилагане на директивите на ЕС относно обществените поръчки. Макар че следва да се цели повече гъвкавост за някои услуги, например определени социални услуги, при преразглеждането следва да се даде възможност за оценка и на други категории от услуги, които понастоящем са изключени от обхвата, за да се прецени дали това изключване продължава да е обосновано.

Реформите в обществените поръчки следва да са възможност да се отговори на зараждащите се проблеми, свързани със сложността, административната тежест и затрудненото използване от страна на МСП. Поради това следва да се използват всички средства за постигане на опростяване. Освен това от държавите-членки следва да се поиска да преразгледат внимателно своето национално законодателство относно обществените поръчки, което в много случаи е причината за сложността и административната тежест върху възлагащите органи и малките предприятия.

Държавите-членки следва да използват във възможно най-голяма степен кодекса на най-добрите практики, приет като част от акта за малките предприятия, за да подобрят достъпа на МСП до обществени поръчки.

### *Опасения относно по-добра интеграция на хоризонталната политика*

Прегледът на правилата за обществените поръчки следва също така да обхване области, в които се наблюдава „търкане“ с политическата автономност на националните или местните органи. Всъщност, от една страна се счита, че правилата на ЕС относно обществени поръчки ограничават възможностите на общините да осигуряват услуги на гражданите под формата, която желаят или обичайно предпочитат. Такъв е случаят например, когато те желаят „вътрешно“ предоставяне на услуги или установяване на публично-публично сътрудничество. От друга страна се счита, че правилата на ЕС не обръщат достатъчно внимание на

насърчаването или дори на изискването обществените поръчки да допринасят за постигането на по-широкообхватни политически цели, например борбата срещу изменението на климата, иновациите, равенството между половете, трудовата заетост или социалното приобщаване.

По отношение на първия въпрос би имало полза от допълнително поясняване на концепцията „вътрешен“ въз основа на скорошната съдебна практика на Съда. Трябва да се използват всички налични възможности по споразумението за държавните поръчки в рамките на СТО, за да се разшири обхвата на действие на държавните органи. Възможността да се използва договорената процедура с предварително публикуване като стандартна процедура в т.нар. „класически сектор“ би могла да е от голяма полза. Това би могло да включва и прилагане по отношение на възлагащите органи (особено местните органи) на по-гъвкавия режим на директивата относно комуналните услуги, свързан със списъците на квалификации.

По отношение на втория въпрос вероятно може да се увеличи използването на обществените поръчки като средство за постигане на целите на политиките, определени на равнище ЕС. Обществените поръчки могат да насърчат иновативните продукти и технологии в областта на борбата срещу изменението на климата и енергетиката. Те могат да подтикнат към научни изследвания и иновации, да насърчат социалното сближаване и да спомогнат за постигане на целите за намаляване на бедността и за увеличаване на заетостта, определени в стратегията. Използването на обществените поръчки за постигане на тези цели би изисквало оценка на възможността да се наложат задължителни изисквания, свързани с целите на политиките, определени по-горе в директивите относно обществените поръчки. Следва да се осигури по-голяма яснота относно конкретното привеждане в действие на изискванията чрез законодателството въз основа на делегирани актове.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се преразгледа политиката за обществените поръчки, така че да се постигне опростяване, повишаване на ефективността и намаляване на тежестта върху националните и местните органи; да се засили участието на МСП чрез прилагането на кодекса за поведение от акта за малките предприятия;
- ⇒ да се изяснят правилата, приложими по отношение на „вътрешното“ предоставяне;

⇒ обществените поръчки да се ориентират така, че да работят за иновации, екологичен растеж и социално приобщаване чрез налагане на специфични задължителни изисквания.

### **3.5. Данъчното измерение на единния пазар: да работим заедно за опазване на данъчния суверенитет**

Данъчната политика е област, която не се харесва нито на поддръжниците на единния пазар, нито на неговите радикални критици. Парадоксално, налице са причини, поради които и двете страни би трябвало да се интересуват от нея.

*Намаляване на свързаните с данъци административни тежести и разходите за съответствие за бизнеса и гражданите*

Данъчният ландшафт в Европа е силно разпокъсан. В много области използването на 27 различни набора от правила означава значителни разходи за спазването им и административна тежест за гражданите и предприятията, които извършват трансгранична дейност. Където съществува данъчна рамка на ЕС, тя е непрозрачна, води до вратички и създава неясноти относно приложимите правила или до случаи на двойно облагане или данъчна дискриминация. В интерес на бизнеса и гражданите е да се премахнат бариерите пред дейностите в рамките на ЕС чрез разрешаване на въпроса с трансграничното облекчаване за дружествата, опростяване и модернизиране на правилата за фактуриране на ДДС, улесняване на електронното фактуриране, въвеждане на задължителен механизъм за решаване на спорове, който обхваща двойното облагане, понасяно от отделни лица, и разширяване на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания, така че да се премахнат съществуващите вратички.

Освен това напредъкът по данъчната политика в някои области може да даде възможност на ЕС да използва данъчното облагане като инструмент за допълване на регулирането за постигане на договорените цели на политиките. Липсата на споразумение относно предложението за ДДС за пощенските услуги, например, отслабва бъдещата либерализация на пощенските услуги на единния пазар до 2010 г. Данъчната политика, свързана с околната среда, би могла да подпомогне политическите инициативи за борба срещу изменението на климата.

*Справяне с неблагоприятните за труда черти на данъчната конкуренция в рамките на ЕС*

При все това е налице втори важен аспект, поради който въпросът с данъчното облагане е от системно значение за процеса на икономическа интеграция. Функционирането на единния пазар — съчетано с процеса на разширяваща се глобализация — представлява все по-голямо

предизвикателство за управлението на националните данъчни системи и в дългосрочен план може да подрони техния капацитет за събиране на приходи, както и способността им да се стремят към осъществяване на социална политика и политика на преразпределяне на национално ниво. Отстраняването на това основно противоречие между пазарната интеграция и данъчния суверенитет е един от начините за съгласуване на пазарното и социалното измерение на единния пазар.

Данъчната конкуренция е широко използвана практика в интегрирания пазар, тъй като националните системи могат да използват фискалния инструмент, за да увеличат своята привлекателност за бизнеса и капитала. До известна степен данъчната конкуренция има оздравителна цел, карайки правителствата да продължават да харчат средства контролирано. И все пак, тя показва обезпокоителна асиметрия. Либерализацията на финансовите пазари и разширяването на единния пазар позволява на дружествата да следват стратегии за намаляване до минимум на данъците и проучване на регулаторните режими в търсене на най-изгодната данъчна област. В отговор на това явление тежестта на облагането в рамките на държавите-членки на ЕС постепенно се премести от по-мобилна данъчна основа (капиталови приходи и корпоративни приходи) към по-широкообхватна форма на не толкова мобилни данъчни основи, а именно трудовата заетост. През последните две десетилетия почти всички държави-членки намалиха своите законоустановени корпоративни данъчни ставки, конкурирайки се за международно мобилен капитал. Средната ставка за ЕС-15 спадна от близо 50 % през 1985 г. на малко под 30 %. Средната ставка за дванадесетте държави, които се присъединиха към Съюза през 2004 и 2007 г., е с около 10 процентни пункта по-ниска. Същевременно държавите-членки разшириха данъчните основи, за да елиминират възможностите за укриване на данъци и за да предпазят своите данъчни приходи. През 2007 г. данъчното облагане на труда, е представлявало 46 % от общите данъчни приходи средно за ЕС, докато данъчното облагане на корпоративните приходи е представлявало 9,8 %. Средната имплицитна данъчна ставка върху корпоративните приходи в ЕС-25 през 2007 г. е била 25,5 %, докато средната имплицитна данъчна ставка върху труда е била 34,8 %.

В съответствие с тези елементи през последното десетилетие данъчната тежест в Европа като цяло е била концентрирана в по-голям дял върху не толкова мобилните основи, т.е. върху труда чрез облагане на доходите на физически лица и социални осигуровки. Това не е тенденция, създадена от единния пазар. Въпреки това единният пазар допринася — неволно — към засилването на тази тенденция. Това явление оказва въздействие върху справедливостта на данъчните системи и върху тяхната способност в

дългосрочен план да събират приходи за финансиране на социални програми, например под формата на укриване на данъци и вратички за избягване на данъчно облагане. В съответствие с това е важно да се достигне до решения, които свеждат до минимум неблагоприятната данъчна конкуренция и премахват присъщата склонност към облагане на не толкова мобилната основа. Това не означава лишаване на националната система от инструмент за използване на пълния потенциал на единния пазар. Проучвания на бизнеса показват, че нивата на корпоративния данък са само един от факторите, които се вземат под внимание при проучване на привлекателността на алтернативни места за преки инвестиции. Други фактори, например стабилност на политическата и регулаторната среда, инфраструктурата, производителността и разходите, свързани с трудовата заетост, се считат за по-важни от корпоративното данъчно облагане.

Автоматичният обмен на данъчна информация и като цяло сътрудничеството между данъчните администрации на държавите-членки също трябва да се подобрят, така че събирането на данъци да стане по-ефективно и справедливо.

Ето защо има полза от проучване на мерки за данъчно сътрудничество, които биха довели до по-голям баланс в системата — и така биха намалили нарушенията или стимулите за укриване на данъци — при същевременно зачитане на данъчния суверенитет. Двустранните решения не биха могли да постигнат същия ефект и не биха били осъществими от правна гледна точка. Хармонизацията сама по себе си не трябва да е цел. Данъчният суверенитет отразява местните предпочитания за различни нива на данъчно облагане и стои в основата на демократичния процес. Поради това той има солидни основи, които правят всеки опит за хармонизация ненужен и не много реалистичен освен по отношение на ограничен брой въпроси, тясно свързани с функционирането на единния пазар (по-специално ДДС и акцизите).

#### *Фискални стратегии за излизане от кризата и данъчна координация*

Допълнителен аргумент в полза на някои мерки за координация на данъчната политика произтича от предизвикателствата, пред които са изправени данъчните органи в държавите-членки при изготвяне на надеждни фискални стратегии за излизане от кризата. Икономическата и финансова криза отведе до огромно увеличение на държавния дълг в Европа и на световно ниво. В рамките на ЕС сериозните пакети за стимулиране, предприети от правителствата по инициатива и с координацията на Комисията, генерираха рязко увеличаване на бюджетния дефицит и дълговете. Предвижда се средното европейско ниво на



номиналните държавни дефицити да достигне 7,5 % през 2010 г. и 6,9 % през 2011 г., а нивото на дълга на ЕС да достигне 83,7 % през 2011 г. Реалистично е да се приеме, че намаляването на огромния държавен дълг ще изисква от някои държави не само намаляване на разходите и фискална дисциплина, но и увеличения на данъците. Също така е реалистично да си представим, че усилията за консолидация ще доведат до преместване от данъчно облагане на доходите към непряко данъчно облагане и по-голям акцент върху данъци, които нарушават растежа в по-малка степен, най-вече данъци, свързани с околната среда. При тези условия координацията на данъчните политики би могла да е важен компонент от стратегията за фискална координация на равнище ЕС и би подобрила ефективността на националните действия. Едно предимство на координацията е, че при нея би било по-ефективно насочването към мобилните данъчни основи, като се отстранят пропуските, които позволяват данъчен арбитраж и избягване на данъчно облагане. Второ предимство произтича от свеждането до минимум на въздействието върху конкурентоспособността, когато данъчното облагане е насочено към продукти, представляващи суровини за промишлено производство, какъвто би бил случаят с енергийното данъчно облагане. Трето предимство е, че координираните действия биха ограничили регулаторната и данъчната разпокъсаност, която би нарушила конкуренцията в рамките на единния пазар и би увеличила разходите на бизнеса за съответствие. Те също така биха намалили шансовете за породени от данъчното облагане асиметрични сътресения в еврозоната и по този начин биха улеснили провеждането на парична политика от страна на Европейската централна банка. Накратко, някои мерки за координация притежават потенциала да превърнат неблагоприятното положение в рамките на единния пазар в ситуация, от която всички участници печелят.

#### *Идентифициране на подходящи области за мерки за координация на данъчните политики*

Съществуват три области, в които може да се проучи възможността за данъчна координация.

Първата област е сферата на корпоративното данъчно облагане. От 2001 г. насам се работи за общо определяне на корпоративните данъчни основи, при което ще се заменят множеството правила, съществуващи във всяка държава-членка. Специфичният проект на предложението изисква специално внимание, но изглежда е време нещата да се придвижат напред. Групата по въпросите на Етичния кодекс относно нелоялното корпоративно данъчно облагане, създадена към Съвета съгласно решението на ЕКОФИН от 1 декември 1997 г., извърши много полезна работа по откриване и гарантиране отстраняването на нелоялни данъчни

практики. Въпреки това в контекста на подновяването на единния пазар ролята и статута на кодекса следва да бъдат преразгледани с оглед гарантирането на още по-голяма координация на политиката в тази сфера, като се разгледат по-обстойно резултатите от нелоялните режими, несъответствията и други негативни последици от данъчната конкуренция. Групата по въпросите на кодекса би могла да разшири своя обхват на действие към някои въпроси на личното подоходно облагане, имащи връзка в контекста на нелоялната конкуренция в сферата на корпоративното данъчно облагане, и би могла да разгледа по-отблизо съгласуваните определения за данъчна злоупотреба.

Втора област за евентуално проучване е сферата на данъците върху потреблението. Разликите между ставките на ДДС засягат движението на капиталите и търговията най-малкото в краткосрочен и средносрочен план и поради това те са от значение за функционирането на единния пазар. В контекста на тенденция към увеличаване на данъците върху потреблението може да има полза от координация на политиките, целящи увеличаване на стандартните ставки на ДДС или ограничаване на прилагането на намалени ставки на ДДС.

Трета област от значение за координацията е сферата на данъчното облагане, свързано с околната среда. Възможно е в бъдеще тя да има ключова роля. Би било много полезно да се организират дискусии за данъчното облагане, свързано с околната среда, в по-широкия контекст на данъчната координация, така че да бъдат очертани ясно и ползите от облекчаването на данъчната тежест върху труда.

#### *Група за данъчна политика*

Преминаването към подобро сътрудничество и координация изисква подходящ форум за обсъждане на данъчната политика. Докато данъчните въпроси се уреждат откъслечно и чисто технически, има тенденция позициите да са твърдо установени, което често води до застои поради липсата на по-широкообхватни възможности за компромиси. За излизане от тази ситуация трябва да се създаде форум за по-тесен политически диалог между Комисията и органите за събиране на приходи в държавите-членки на най-високо политическо равнище. Група за данъчна политика, председателствана от комисаря, която отговаря за данъчното облагане и съставена от лични представители на министрите на финансите на държавите-членки, би осигурила най-добрия формат за започване на стратегически диалог относно възможните ползи и ограничения на данъчното сътрудничество и координация в рамките на единния пазар. Такава група би била до голяма степен от помощ за Комисията с оглед

упражняване правото □ на инициатива, тъй като ще допринесе за открит и конструктивен диалог на политическо ниво, в който държавите-членки ще бъдат насърчени да споделят своите очаквания и опасения. В качеството си на инструмент на Комисията за съобщаване на нейните инициативи при пълна осведоменост за становищата на държавите-членки Групата за данъчна политика следва да се председателства от комисаря по въпросите на данъчното облагане. Такъв прецедент съществува при групата по данъчна политика, създадена през 1996 г., председателствана от компетентния комисар, която направи възможно споразумението в ЕКОФИН относно резолюцията от декември 1997 г.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ допълнителна дейност по премахване на данъчните бариери в рамките на единния пазар, модернизиране на правилата за електронно фактуриране, актуализиране на правилата за трансгранично облекчение, въвеждане на задължителен механизъм за решаване на спорове, който обхваща двойното облагане, понасяно от лицата, и преразглеждане на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания;
- ⇒ да се работи за общо определяне на корпоративните данъчни основи и да продължи работата на групата за етичния кодекс по въпросите на данъчното облагане;
- ⇒ да се реформират правилата за ДДС по начин, благоприятен за единния пазар;
- ⇒ да се разработи сферата на данъчното облагане, свързано с околната среда, в по-широкия контекст на данъчната политика и нейното значение за растежа и заетостта;
- ⇒ да се постигне договореност за създаването, по инициатива на Комисията, на група за данъчна политика като форум за стратегическо и задълбочено обсъждане на въпроси, свързани с данъчната политика, председателствана от комисаря, отговарящ за данъчното облагане, и състояща се от лични представители на министрите на финансите на държавите-членки.

### **3.6. Конкуренетоспособност и сближаване: регионалното измерение на единния пазар**

Връзката между по-голяма икономическа и парична интеграция и развитието на регионите е „нишката на Ариадна“, която свързва различните етапи на европейската интеграция — от доклада Werner до ерата на Delors, когато реформираната регионална политика на Общността се превърна в един от основните компоненти в стратегията с пакет от мерки, изготвена за подновяването на единния пазар.

В съответствие с политическата визия на Delors, подкрепена от заключенията в доклада на Padoa-Schioppa за ефикасност, стабилност и равенство, пазарната интеграция би могла да е процес от полза за всички само ако бъде допълнена от действие на равнище ЕС за коригиране на структурния дисбаланс на поднационално ниво. Такова действие би дало тласък на регионите по периферията, които в противен случай не биха били в състояние да участват напълно в единния пазар, и би попречило на увеличаването на разликата между изоставащите регионални икономики и по-развитите икономики.

С течение на времето първоначалната логика за „структурно приспособяване“ на политиката на сближаване на ЕС придоби друга окраска и акцентира в по-голяма степен върху измерението, проектирано в бъдещето, на подпомагане за постигането на политическите цели на Съюза и насърчаване на развитието. В стратегията „Европа 2020“ на Комисията се потвърждава, че политиката на сближаване се основава на по-широкообхватните и дългосрочни приоритети в политиките на Съюза и че структурните фондове представляват един от основните канали за реализиране на стратегическите цели, включително социалното приобщаване. Тъй като дебатът относно бъдещето на политиката на сближаване на ЕС навлиза в активна фаза, би било от полза да се проучи също и анализа на териториалното въздействие от планираното подновяване на единния пазар.

Преходът към екологична и цифрова икономика, преориентирането на производството към високотехнологични сектори и повишената трудова мобилност в рамките на ЕС ще доведат до няколко промени. В резултат от това всички региони на ЕС ще се изправят пред комбинация от възможности и нужди от приспособяване. Освен това политиката на сближаване ще продължи да играе ключова роля при усъвършенстването на инфраструктурата на новите държави-членки, което е от огромно значение за осигуряването на взаимосвързаност на единния пазар. Тези елементи налагат щателен анализ на изискванията, които разширеният и

динамичен единен пазар поставя на регионалната политика. Този анализ следва да се разшири, така че да включва извършването на оценка за това какъв вид реформирана политика на сближаване, основана на строги условия за гарантиране на нейната ефикасност, би била най-подходяща, за да се даде възможност на всички региони да се възползват от потенциала на единния пазар.

*Използване на политиката на сближаване за насърчаване спазването на правилата на единния пазар от държавите-членки*

Ако една от целите на реформираната политика на сближаване е да се помогне на всички региони и държави-членки да извлекат полза от участието си в единния пазар и ако се отделя повече внимание на укрепването на изпълнението на условията, има логика да се използва финансова помощ от ЕС, за да се осигурят и стимули за навременно транспониране на правилата на единния пазар. Една възможност би била в началото на програмния период да се отдели резерв за изпълнение, например на стойност 1 % от бюджета за сближаване за всяка държава-членка. Този резерв ще се разпределя към държавите-членки въз основа на обективен показател за осъществяването на транспониране от тяхна страна, както са например уведомленията за мерки за транспониране на директиви относно единния пазар. След това държавата-членка ще разпредели средствата към своите най-ефективни програми.

*Затягане на разпоредбите срещу преместване в регламентите относно политиката на сближаване*

В рамките на общественото мнение съществува широко разпространено опасение, че решенията на дружествата да се преместват в други държави-членки се изкривяват от възможностите за получаване на субсидии от приемащата държава, които могат да бъдат финансирани със средства на ЕС. В настоящия програмен период бяха въведени правила за обезкуражаване на „търгуването“ със средства. Тези правила се оказаха ефективни, но не изцяло. В регламентите относно политиката на сближаване за следващия програмен период следва да се отдели известно внимание на затягането на правилата срещу преместването и следва да се гарантират подходящи канали за координиране използването на кохезионно финансиране от ЕС и разрешаването на държавна помощ в полза на едно и също дружество.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се оцени потенциалното въздействие върху регионите на ЕС от рестартирането на единния пазар;
- ⇒ да се въведе клауза за изпълнение на условията в структурните фондове, така че да се наградят държавите-членки, които са се показали като най-дисциплинирани при транспонирането на директивите за единния пазар;
- ⇒ да се затегнат правилата, които предпазват от използването на структурни фондове за подпомагане преместването на дружества.

### 3.7. Единният пазар и индустриалната политика

Този израз вече не е табу. Европейските лидери отново обсъждат предимствата и ограниченията на активната индустриална политика. Възвръщането на интереса към индустриалната политика върви успоредно с подновено внимание към значението на производството за икономиката на Европа и дълбоко безпокойство за цялостната трансформация на европейската индустриална основа, предизвикана от кризата.

В някои среди има загриженост, че индустриалната политика и правилата в областта на конкуренцията си противоречат. Следвайки тази логика индустриална политика в Европа би могла да възникне единствено чрез по-смекчено прилагане на правилата за конкуренцията и намаляване на правилата за държавна помощ. Една разумна политика за конкуренцията и държавната помощ не е в разрез с разумната индустриална политика. Обратното е вярно: конкуренцията е необходима за създаването на разнообразие, сравнителни предимства и по-висока производителност, които водят до растеж и процъфтяване на иновациите.

*Контролът на сливанията — не е пречка за промишлената активност, но се нуждае от последователност*

Европа се нуждае от индустриална политика, която не е в разрез с правилата в областта на конкуренцията, а, напротив, се гради върху тях. Правилата в областта на конкуренцията определено не пречат на европейските дружества да търсят най-добрия мащаб и размер, за да са конкурентни в световен план. Европейските правила в областта на конкуренцията не попречиха на създаването на многобройни европейски водещи компании, ако трябва да споменем само две, това са EADS и AirFrance-KLM, а дори и на национални водещи компании. Дори ако в Европа беше налице по-свободен режим, сделките щяха да попаднат под юрисдикцията на органите по конкуренция на САЩ или Япония и тяхното реализиране пак нямаше да бъде разрешено. Европа се нуждае от европейски водещи компании, които са в състояние да растат въз основа на своите собствени качества и самостоятелно да се състезават в световната надпревара. Националните политики, подкрепящи националните водещи компании, биха създали коалиции от участници с право на вето, които ще парализират единния пазар и ще отнемат от неговия потенциал като инструмент за индустриални иновации и структурни промени. Механизмите за контрол на сливанията остават незаменими за създаването на европейски, а не национални водещи компании. Поради това е налице интерес към по-нататъшно сближаване по отношение на начините за оценяване на сливанията по същество и процеса на преразглеждане на

национално ниво. Целите за гарантиране на равни условия — елиминирание на въздействието на опасенията на националната държавна политика относно трансграничните случаи, обслужване на сливанията на едно гише, избягване на едновременен преглед от националните органи по конкуренция — биха изисквали от националните органи по конкуренция да прилагат съществените правила на ЕС относно контрола на сливанията и на национално ниво в случаите, в които дадено сливане има трансграничен ефект. Успоредно с това следва да се подобри сътрудничеството между националните органи по конкуренцията, за да се гарантира процедурно и съществено сближаване между тях и с нивото на ЕС. По-радикален вариант би бил да се преразгледат механизмите от регламента за сливанията за разпределянето и преразпределянето на делата. Това би означавало премахване на т.нар. „правило за две трети“, което изисква сливанията, отговарящи по принцип на критериите за преглед на ЕС в съответствие с регламента за сливанията, все пак да се оставят на националните органи по конкуренция в случаите, в които над две трети от оборота на страните се генерира в една и съща държава-членка. Ползата би била по-последователно третиране на сливания в ключови области от икономиката на ЕС.

### *Защо контролът над държавната помощ има значение*

Контролът върху сливанията е глобално явление, докато строгият контрол върху държавната помощ е по-скоро уникален за Европа. При това положение трябва ли Европа да облекчи правилата, касаещи държавните субсидии на национално ниво? Аргументът е следният: тъй като Европа прилага по-строг режим относно държавната помощ от своите основни конкуренти, разположените в чужбина дружества разполагат с повече възможности да подобрят своята конкурентоспособност, докато разположените в ЕС дружества са привлечени във все по-голяма степен от условията в чужбина. Аргументът е слаб от нормативна гледна точка и освен това липсват доказателства.

От нормативна гледна точка логиката за по-строг режим на държавните помощи е, че Европа не е държава, а е наднационална система, която обхваща множество национални системи. Контролът на държавните помощи е важен инструмент, който поддържа единния пазар отворен, интегриран и конкурентен. Ако държавите-членки се включат в надпревара за субсидиране на своите дружества, това ще доведе до нарушаване на единния пазар, тъй като по-богатите държави-членки ще победят по-малките държави-членки. В този процес много държавни средства ще потънат в неизгодни инвестиции.



Освен това не е вярно, че правилата на ЕС относно държавна помощ пречат на финансовата интервенция от правителствата *per se*. Те определят рамка, която насочва държавната помощ в посока, подкрепяща общи цели на обществената политика и компенсираща пазарна неефективност. Подпомагането на дружества не е по-слабо в ЕС отколкото в други юрисдикции. Независими проучвания показват, че субсидиите с цел увеличаване на конкурентоспособността възлизат на 0,34 % от БВП на Франция, 0,43 % от БВП на Германия, 0,35 % от БВП на Япония и 0,24 % от БВП на САЩ. Дори в областта на научноизследователската и развойна дейности и иновациите (НИРДИ) нивото на държавно подпомагане е много сходно в Европа, Япония и САЩ. Във всеки случай, голяма част от подкрепата за НИРДИ, предоставяна от САЩ, Япония, Китай и Южна Корея, би била разрешена в съответствие с настоящата рамка за НИРДИ. Аргументът, че контролът върху държавните помощи намалява привлекателността на Европа като място за инвестиране на чуждестранни капитали, не е подкрепен от факти. ЕС е един от най-големите получатели на потоци от преки чуждестранни инвестиции за по-голямата част от последните две десетилетия. Тенденция към увеличение се наблюдава както при обема на преките чуждестранни инвестиции като дял от БВП, така и в броя на чуждестранните проекти, представени на Комисията за предварително проучване за държавна помощ в съответствие с многосекторната рамка и насоките за регионална помощ. На последно място инвестиционните субсидии притежават потенциала да засегнат решения за разполагане в рамките на ЕС, но не и между ЕС и други юрисдикции като САЩ, Япония, Китай и Южна Корея. Разликата между цените на суровините е такава, че облекчаването на правилата за държавна помощ не би засегнало решенията за разполагане. То по-скоро би включвало алтернативни разходи.

*Напредък по определението за нова индустриална политика*

Ето защо Европа трябва да продължи да бъде уверена, че нейният единен пазар е първата и най-добрата индустриална политика. Въпреки това, както напомнят всички политически документи от съобщението относно индустриалната политика от 2002 г. насам, динамиката на един общеевропейски пазар се използва най-пълноценно тогава, когато се придружава от индустриална политика, ориентирана към резултати в дългосрочен план. Налице са както логиката, така и обхватът за оформяне на активно, благоразумно и ефективно действие в подкрепа на бизнеса и предприемачеството. Следва да се използват всички взаимодействия между конкуренцията и индустриалните политики и да се използват по гъвкав начин всички регулаторни и политически инструменти. В стратегията „Европа 2020“ се описват общите очертания на една такава модерна индустриална политика, която съчетава хоризонтални

характеристики и помощ за конкурентоспособността на секторите, независимо дали усещат въздействието на глобализацията или са изправени пред преход към екологична или цифрова икономика. Има и консенсус, че едно действие на ЕС би трябвало да има някои вертикални елементи и така да подпомага националните политики да се насочат към определени перспективни сектори като енергетика, иновативни индустрии и екологично чисти превозни средства, без да се забравят нуждите на производствените индустрии. ЕС следва да се придвижи напред към формулиране на своята нова концепция за активна индустриална политика, която да допълни подновяването на единния пазар.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се преразгледа регламентът за сливанията и да се премахне т.нар. „правило за две трети“;
- ⇒ да се разработи нов подход спрямо индустриалната политика, който се гради върху взаимно подсилващата се връзка между единния пазар и правилата в областта на конкуренцията.

### **3.8. Отворен, но не беззащитен: външното измерение на единния пазар**

Отварянето към глобалната търговия и инвестициите е ключово за дългосрочния просперитет на Европа. Европейската икономика е най-големият „износител“ в света на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) с 36 % от световните ПЧИ през 2006 г. и най-големият износител на стоки в света с дял в световния износ от 16,2 %. Възникването на световни вериги за добавяне на стойност и географската разпокъсаност на производствените процеси означава, че икономиките на ЕС все повече зависят от останалата част от света, и по-специално, от развиващите се икономики. 65 % от стоките, внесени в ЕС, са суровини за производството на други продукти на ЕС.

Въпреки това отношението на Европа към външното измерение на нейния единен пазар е противоречиво. Индустриите на държавите-членки и ЕС осъзнават големите предимства, до които води един общоевропейски единен пазар на световната сцена: той прави ЕС много привлекателно място за чуждестранни инвестиции и осигурява ценна позиция при преговорите с търговски партньори относно достъпа до пазара. Той създава конкурентна среда, която позволява на бизнеса на ЕС да се разширява в чужбина.

Същевременно е широко разпространено схващането, че европейските предприятия са подложени на строг режим относно държавната помощ, докато конкурентите в останалата част от света могат да се възползват от различни форми на правителствена подкрепа с по-малко контрол. Европейските дружества в сектори като корабостроенето, въздухоплаването и производството на полупроводници често се оплакват, че ограниченията, пред които са изправени в своята държава, ги поставят в неблагоприятно конкурентно положение в световната надпревара в сравнение с не толкова ограничени конкуренти. Нелоялната конкуренция се допълва от усещане за дискриминация, която предприятията считат, че търпят при дейности на чуждестранни пазари. Предоставянето на субсидии не е толкова прозрачно и обществените поръчки са насочени в по-голяма степен към запазването им в рамките на националния пазар в сравнение със ситуацията в Европа. Правата на интелектуална собственост също се считат за проблемна област. Увеличението на спонсорираните от държавата инвестиции също подхранва опасенията относно прекомерно излагане на активите на ЕС на чуждестранно разграбване в либерализираните сектори.

С оглед да разсея своите противоречиви чувства относно въздействието на единния пазар върху позицията на ЕС в световен план, Европа трябва по-

добре да съчетава действията за увеличаване на възможностите за конкурентоспособност на своите дружества и усилията за равни условия в глобалната регулаторна система. Общата търговска политика дава на ЕС силата и правилните инструменти да действа по ефективен начин на световната сцена. Европа следва да използва тези инструменти, за да защитава и подкрепя своите интереси по активен и целенасочен начин спрямо своите търговски партньори, така че да се гарантира достъп за търговия и да се насърчава регулаторното сближаване.

## *Насърчаване на регулаторното сближаване и прозрачността на политиките за субсидиране на световно равнище*

В съобщението от 2006 г., озаглавено „Глобална Европа“, ясно се посочва, че отхвърлянето на протекционизма в рамките на единния пазар трябва да стане успоредно с активна програма за отваряне на пазарите, като се гарантират равни условия за търговски обмен. Постигането на тази цел не отговори на амбициите. Европа следва да отдели повече ресурси и повече политически капитал, за да окаже натиск за премахване на пречки зад границите — от техническите стандарти до правата на интелектуална собственост, като даде приоритет на въпроса за субсидиите. Трябва да се направи повече за насърчаване на повишена прозрачност и укрепване на международните правила относно субсидиите, както на многостранно ниво, така и в двустранни и регионални споразумения. ЕС не може да създава впечатление в своите предприятия, че той продължава да бъде единствената част от света, в която правилата в областта на конкуренцията и държавна помощ се прилагат строго. Глобалният дебат относно излизането от кризата осигурява възможност, която не трябва да се изпуска.

Френското председателство на Г-20 през 2011 г. дава шанс този въпрос да се включи в дневния ред и да се постави началото на световен дебат. Европа също така следва да окаже натиск за повече действия на нивото на СТО, където степента на изпълнение от страна на търговските партньори на ЕС на задълженията за уведомление и прозрачност все още не е оптимална. Тя също така следва да поведе дебата относно субсидиите в рамките на ОИСР, като настоява за разработване на етичен кодекс и общи насоки. Пълният потенциал на трансатлантическия икономически форум следва да се използва за насърчаване на сближаването със САЩ и Канада.

Успоредно с това Европа следва да увеличи своите усилия за включване на субсидиите и регулаторните въпроси в двустранните преговори. Разпоредби за субсидиите съществуват във всички споразумения за свободна търговия (ССТ), но те не са ефективни и рядко се прилагат в практиката. Сключеното наскоро с Корея ССТ бележи промяна в подхода. То съдържа разпоредби от типа „СТО плюс“ относно субсидиите, които ще гарантират по-сериозни предпазни мерки срещу нелоялни субсидии въз основа на обмен на информация и редовен диалог за отстраняване на евентуални конфликти. ЕС следва да поиска подобни разпоредби да бъдат включени в известен брой ССТ, които понастоящем са в процес на договаряне, като се започне с Индия, Асоциацията на страните от Югоизточна Азия, Централна Америка, Канада и Украйна. Освен това ЕС следва да настоява за по-голямо отваряне на пазарите на търговските

партньори в областта на обществените поръчки, за да се гарантира пълно спазване на ангажимента, поет на международно равнище. Трябва да се проучат начини за подобряване на механизмите на ЕС за оказване на натиск в международните преговори относно обществените поръчки, като се вземе под внимание сравнително по-високата степен на отваряне на пазарите на ЕС по отношение на обществените поръчки.

С оглед на борбата срещу нелоялната данъчна конкуренция ЕС също така следва да предприеме последващи мерки по работата на Г-20 относно доброто управление в данъчната сфера и да търси по-последователна основа за включване на разпоредба за трите принципа на добро управление в данъчната сфера в международните споразумения.

#### *Определяне на условията на глобалната конкуренция чрез предварително регулиране и определяне на стандарти*

Европа следва също така да обърне по-голямо внимание на включването на международното измерение при изготвянето на нови регламенти, така че сближаването на световно равнище да стане по-лесно и предприятията да срещат по-малко пречки при навлизането на чуждестранни пазари. Където е уместно, в анализа за оценка на въздействието в основата на новите законодателни предложения следва да се направи позоваване на регулаторни решения в правните системи на нашите основни търговски партньори.

На последно място Европа трябва да бъде по-решителна при определяне на общоевропейски стандарти за иновативни продукти и технологии, например в областта на технологиите с ниски нива на емисии на CO<sub>2</sub> и ИКТ услуги и технологии. Макар износът на стандарти на ЕС да е труден, тяхното наличие подобрява позицията на Европа при оформяне на развитието на международно ниво.

#### *Формиране на нова политика за преки чуждестранни инвестиции на равнище ЕС*

Инвестициите представляват все по-голям дял от световната търговия. Те заемат важно място в двустранните споразумения, сключвани от държавите-членки. С влизането в сила на Лисабонския договор преките чуждестранни инвестиции стават част от търговската политика, която е политика от изключителната компетентност на ЕС. ЕС трябва да действа бързо и да разработи цялостна нова политика относно инвестициите, която е в интерес както на бизнеса, така и на инвеститорите.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се обяви дневен ред за проактивен пазарен достъп в Г-20 и други многостранни форуми със конкретен акцент върху субсидиите;
- ⇒ да се настоява за въвеждане на разпоредби относно субсидиите в двустранните споразумения за чуждестранна търговия;
- ⇒ да се настоява за по-голяма степен на отваряне на пазарите за обществени поръчки, особено в БРИК.

## **ГЛАВА 4**

### **РЕАЛИЗИРАНЕ НА СИЛЕН ЕДИНЕН ПАЗАР**



#### 4.1. Регулиране на единния пазар, „ma non troppo“<sup>13</sup>

Понастоящем достиженията на правото на Общността представляват 1521 директиви и 976 регламента, свързани с различните области на политиката за единния пазар. Поради това е малко вероятно дадено действие за задълбочаване на единния пазар да изисква нова вълна от регламенти и директиви, какъвто беше случаят с Бялата книга от 1985 г. Освен това в програмата на ЕС за по-добро регулиране се определят строги изисквания за начините на изготвяне на ново законодателство. Това обаче не обезсмисля проучването на въпроса какви начини за регулиране и методи за изготвяне на политики са най-подходящи за регулирането на единния пазар.

Понастоящем 80 % от правилата на единния пазар са определени чрез директиви. Предимството на директивите е, че те позволяват адаптиране на правилата към местните предпочитания и ситуации. Недостатъците са забавянето във времето между приемането им на равнище ЕС и прилагането им в конкретен план, както и рисковете от неизпълнение или прекомерно регулиране, отиващо отвъд минималните изисквания на законодателството на ЕС, на национално ниво. Скорошният дебат относно регулирането в областта на финансовите услуги демонстрира ползите от единния европейски правилник. Следователно има логика да се избират регламенти, а не директиви, като предпочитаната правна техника за регулиране на единния пазар. Предимствата на регламентите са яснота, предвидимост и ефективност. Те установяват равни условия за гражданите и бизнеса и водят до по-голям потенциал за правоприлагане от страна на частноправни субекти. При все това използването на регламенти не е панацея. Регламентите са подходящи инструменти само ако са изпълнени определени правни и съществени предварителни условия. Може дори да не се стигне до повече ефикасност, ако обсъждането, което би се провело на национално равнище в момента на транспониране, се премести на европейско равнище в момента на приемане от страна на Съвета и Парламента.

Хармонизацията чрез регламенти може да е най-подходяща при регулирането на нови сектори от самото начало и да е по-лесна, когато въпросните области позволяват ограничено взаимодействие между правилата на ЕС и националните системи. В други случаи, когато директната хармонизация не е подходящо решение, има смисъл да се проучи идеята за 28-ми режим, рамка на ЕС, която е алтернативна на националните правила, но не ги заменя. Предимството на 28-мия режим е,

---

<sup>13</sup> Но не твърде много.

че се разширяват възможностите за бизнеса и гражданите, които извършват дейност на единния пазар: ако единният пазар е техният основен хоризонт, те могат да предпочетат стандартна и единна правна рамка, валидна във всички държави-членки; ако извършват дейност в предимно национална среда, те ще останат в рамките на националния режим. Допълнително предимство на този режим е, че той осигурява отправна точка и стимул за сближаване на националните режими. Досега моделът на 28-ми режим не беше обект на голямо внимание с изключение на статута на европейското дружество. Той трябва допълнително да се проучи по отношение на работещите извън собствената си страна работници или в областта на търговските договори, където една референтна рамка за търговските договори би могла да премахне пречки пред трансграничните трансакции.

За постигане на интелигентно регулиране методите за изготвяне на политики са толкова важни, колкото и правните техники. Интелигентното регулиране означава регулиране, което се основава на точно познаване на факторите и ясно осъзнаване на потенциалните му въздействия върху икономиката, социалния контекст и околната среда. Ангажиментът за по-добро управление трябва да продължи. Оценката на въздействието и консултацията със заинтересованите страни доказваха своите предимства от гледна точка на качеството на регулирането, прозрачността и отчетността. Те са ключови характеристики за ефективно реформиране на единния пазар. На социалното измерение следва да се отдели по-голямо внимание, като се изпълни ангажиментът за реални „оценки на социалното въздействие“ въз основа на разработването на по-усъвършенствани методики и актуална статистическа информация. Широкият и равен достъп на всички категории от заинтересовани страни е ключов елемент, за да се гарантира един истински демократичен и законен процес по изготвяне на законодателство. Едно от положителните качества на системата на ЕС е, че тя остава по-устойчива на регулаторно лобиране от много национални политически системи. Това предимство трябва да се защитава. Регистърът на лобита е крачка напред. Освен това Комисията следва да гарантира, че всички организации на интереси имат достъп до всички работни групи и комитети, особено тези, които представляват разнородни интереси, като например екологичните неправителствени организации или организациите на потребителите. Всички комитети и работни групи следва да бъдат регистрирани в списък със свободен достъп. По необходимост Комисията може да ограничи техния брой. Твърде големият брой комитети възпрепятства политическата последователност и може да работи против пълноценното участие на организациите на гражданството общество, когато те разполагат с малко на брой служители и ограничени ресурси.

Ефективното регулиране на единния пазар може да има полза от преместване на фокуса от индивидуални политически интервенции към цели политически сектори и от ex ante измервания на въздействието към ex post оценка на средствата, които са ефективни или неефективни в дадена област. От прегледа на единния пазар през 2007 г. насам се отделя голямо внимание на използването на мониторинга на пазара като инструмент за идентифициране на регулаторните нужди въз основа на цялостен анализ на функционирането на пазарите в рамките на цялата верига на доставки. Опитът с първите приложения на този метод показва, че той е подходящ за целта, но и самият той поставя определени предизвикателства. Мониторингът на пазара изисква сериозна инвестиция на време и ресурси, прецизен фокус и добре определен обхват. Той следва да се използва като целенасочен инструмент за проучване на малко на брой подбрани сектори, на които е даден приоритет за последващи действия. Те биха могли да включват не само утвърдени сектори, при които могат да се идентифицират трудности и неефективно функциониране, но и нови или нововъзникващи пазарни сектори, така че да се проучи как действие на ЕС може да ги подпомогне да разгърнат пълния си потенциал на растеж. Потребителското измерение и оценката на ситуацията при прилагането на правилата на ЕС следва да са неразделни части от мониторинга на пазара. Функциониращите пазари изискват правила, но тези правила трябва да са ефективни и да осигуряват правилните стимули за икономическата дейност. Следователно интелигентното регулиране е качествено регулиране, но също така регулиране, което не затруднява бизнеса и гражданите с ненужни административни изисквания и не налага прекомерни разходи за съответствие. Решителното осъществяване на програмата за опростяване и намаляването на административната тежест представлява значителен принос за подобряване на шансовете на МСП и предприемачите в борбата срещу икономическата криза. В крайна сметка то е от ключово значение и за отстраняване на отрицателното схващане, че единният пазар е синоним на твърде подробни и ненужни регламенти. Комисията следва да положи всички усилия за постигането до 2012 г. на целта административните разходи да се намалят с 25 %. Държавите-членки следва да са еднакво ангажирани да не се въвеждат повторно административни такси чрез регулиране над минималните изисквания на законодателството на ЕО.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се използват регламенти, а не директиви, където е възможно;
- ⇒ да се използва 28-мия режим като ad hoc решение, където е уместно;

## 4.2. Засилване на правоприлагането

Единният пазар е структура, основана на законодателството. Ето защо е от огромно значение държавите-членки да се отнасят сериозно към своето задължение за навременно транспониране и правилно прилагане на правилата, с които са се съгласили.

Последното информационно табло за вътрешния пазар, обявено от Комисията, показва, че със средно 0,7 % дефицитът при транспонирането е най-ниският, отбелязван в ЕС, по-нисък дори от целта от 1 %, определена от държавните глави и правителството. Въпреки това по-задълбоченият анализ показва, че е налице тревожно постоянен дефицит на спазването.

Единният пазар продължава да бъде много разпокъсан. В края на 2009 г. 74-те директиви относно единния пазар все още не бяха постигнали пълния си ефект в ЕС поради липсата на национални мерки за транспониране в една или повече държави-членки. С други думи, единният пазар е механизъм, който работи на около 95 % от своя потенциал. Освен това държавите-членки демонстрират доста свободно отношение към крайните срокове за транспониране. Средно те си осигуряват девет допълнителни месеца за приемане на законодателството за прилагане след изтичане на крайния срок. Някои са дори още по-щедри и за 16 директиви си дадоха над две години повече. Като цяло 55 % от директивите на ЕС не започват да се изпълняват към момента на изтичане на крайния срок за тяхното транспониране. Дори когато правилата за единния пазар бъдат транспонирани навреме и коректно, това не изключва възможността от неравномерно прилагане. Ако към неправилното транспониране добавим липсата на транспониране, средният дефицит на спазването в ЕС варира между 1,5 % и 1,8 % през последните години. Положението не е по-добро в областта на нарушенията. В края на 2009 г. заведените дела бяха 1206. Броят на нарушенията остана доста стабилен с течение на времето, но времето за решение на тези дела — не. То се увеличи. Понастоящем то е 28 месеца за ЕС-15 и 16 месеца за ЕС-12. Едно от всеки пет дела продължава над три години преди бъде решено или преди дори да бъде представено пред Съда. Дори когато става въпрос за регламенти, административното прилагане може да е проблем. Конкретното прилагане на закона често се оказва много по-различно от закона, записан в единния правилник. Тази липса на регулаторна координация, т. нар. „регулаторна мозайка“, представлява сериозна заплаха за надеждността и репутацията на единния пазар.

Парадоксалното е, че 12-те най-големи нарушители от гледна точка на забавянията при транспонирането са държавите-членки от еврозоната. По

аналогичен начин членовете на еврозоната са на челно място по брой на закъснели или неправилно транспонирани директиви. Фактът, че повечето от изискваните национални мерки за транспониране се забавят, е проблем не само за правната последователност и прозрачност на системата. Забавеното транспониране вреди на ефективността на регулирането. Средно членовете на еврозоната отново се представят по-зле и по отношение на броя процедури за нарушение в сравнение с държавите-членки, които не са част от еврозоната.

Ако ЕС иска да рестартира единния пазар, налице са добри причини на правоприлагането да се гледа много сериозно. Проблемът с правоприлагането днес е, че то представлява смесица от успехи и неуспехи, иновации и стари проблеми. Комисията даде приоритет на правилното прилагането на правото на ЕС в рамките на своята програма за по-добро регулиране. Превантивните действия бяха засилени в партньорство с държавите-членки. Процедурата за нарушение се използва по по-ефективен и целенасочен начин. Бяха въведени гаранции за прозрачност в отговор на натиска от Европейския парламент и Омбудсмана, например чрез СНАР — система за обработка на жалби. Бяха въведени и нови инструменти за улесняване на неформалното уреждане на проблеми чрез много успешни механизми, например SOLVIT, и чрез пионерния проект „EU-pilot“. Независимо от това начинът, по който работи системата на правоприлагане, не се е променил много в сравнение с преди. За много хора тя работи по незадоволителен начин.

Нелицеприятната истина е, че децентрализираната система, в която държавите-членки отговарят за прилагането на правото на ЕС, а Комисията следи техните действия, осигурява много предимства, но не може да гарантира всеобщо и хомогенно съответствие. Правоприлагането от страна на частноправни субекти е допълващ инструмент, но и той има своите ограничения. Същевременно нито е възможно, нито е желателно единният пазар да се управлява единствено от Брюксел. Изходът от тази неоптимална ситуация по отношение на съответствието налага укрепването на централното правоприлагане чрез процедурата за нарушение и на правоприлагането от страна на частноправни субекти на най-ниското ниво. Същевременно е от изключителна важност да се проучи с решимост как да се прилага нов подход, основан на мрежа за управление и партньорство. Този нов подход би бил най-подходящ при алтернативното решаване на спорове и при сътрудничество между Комисията и национални административни органи. Крайната цел би била създаването на последователна система за правоприлагане, в която процедурите за нарушение, неформалните механизми за решаване на проблеми и правоприлагането от страна на частноправни субекти чрез

националните съдилища представляват цялостна непрекъсната мрежа от средства за защита срещу нарушения на правото на ЕС. Това, от което се нуждаем, е съгласуван натиск за съответствие с подходящи преходи и процедури за координация между различните елементи на системата.

### *Проактивно правоприлагане*

Процедурата за нарушение е централният и жизненоважен механизъм, с който се гарантира ефективно правоприлагане на единния пазар. Комисията правилно даде приоритет на политиката относно нарушенията в контекста на по-многообразната и разширена Европа. Въз основа на стратегията, приведена в действие през 2007 г., се наблюдава значителен напредък на много фронтове. Комисията следва да използва процедурата за нарушение с твърда решителност, включително когато става въпрос за случаи, в които държавите-членки се излагат най-пряко на риск от задължителни мерки, а именно действия за неспазване на по-ранни решения на Съда и решения на Комисията, забраняващи държавна помощ и нареждащи възстановяване на изплатените суми. Сблъсъкът с държавите-членки може да породи напрежение и да има своята политическа цена, но в дългосрочен план обективното правоприлагане е от интерес за всички държави-членки. Действията по правоприлагане на Комисията не трябва да са повлияни от политически съображения и тяхната „дистанция“ от политическите насоки трябва да се гарантира чрез подходящи процедури и отговорности.

Обработката на дела за нарушение, особено за липса на транспониране, трябва да се ускори. Комисията следва да поеме политически ангажимент да ограничи до 6 месеца максималната продължителност на делата, касаещи липсата на уведомление на мерки за изпълнение (средният срок сега е 14 месеца) и до 12 месеца за всички други дела в съответствие с член 260 от ДФЕС (от сегашните 26 месеца). След този срок Комисията следва да е в състояние да реши дали да заведе дело в Съда или да обяви случая за приключен. Периодичните вътрешни прегледи следва да гарантират спазването на тези критерии. Критериите за подбор по приоритетност на делата следва допълнително да се прецизират и в годишния доклад относно мониторинга на прилагането на правото на ЕС следва да се осигури допълнително докладване относно прилагането на тези критерии. Трябва да се предприеме решително действие за приключване на по-стари, продължаващи от много време дела.

В дългосрочен план може да има причини да се проучи дали правомощията на Комисията по процедурите за нарушение не би трябвало да се съгласуват с правомощията □ по политиката за конкуренция. В

идеалния случай, ако Комисията установи, че има нарушение, решението следва да създаде непосредствено задължение за въпросната държава-членки, което тя е длъжна да изпълни. Това следва, разбира се, да не нарушава нейното право да обжалва решението пред Съда на Европейските общности. Увеличените правомощия за правоприлагане следва да се съчетаят с подходящи административни гаранции за държавите-членки и за отделните лица.

В интерес на запазването на равни условия на единния пазар наборът от инструменти на Комисията за разследване спазването на правилата за държавна помощ от страна на държавите-членки следва да се модернизира и усъвършенства. Нивото на зрелост на настоящите правила за държавна помощ изостава в сравнение с правилата в областта на сливанията или антиitrustовите правила. Изменение на настоящия процедурен регламент би могло да реформира и модернизира инструментите за разследване в областта на държавната помощ.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се определи критерий за максималната средна продължителност на процедурите за нарушение, като се ограничи до 6 месеца за процедурите за липса на уведомление и до 12 месеца за всички други процедури за нарушение;
- ⇒ да се проучат начини за съгласуване на правомощията на Комисията при нарушения с правомощията, които има съгласно политиката за конкуренция;
- ⇒ да се измени процедурния регламент относно държавната помощ, за да се модернизира процедурата и да се укрепят правомощията за разследване на Комисията, като се съгласуват с правомощията в областта на сливанията и антиitrustовите правила.

*Управление на съответствието от страна на държавите-членки: превантивни действия, мониторинг на изпълнението и взаимна оценка*

С оглед да бъде ефективно, правоприлагането трябва да бъде от значение на всички етапи от политическия цикъл. Качеството на регламентите, изготвени от институциите на ЕС, има значение, когато става въпрос за тяхното прилагане. Неразделна част от изготвянето на нови политики и регламенти следва да бъде въпросът доколко е лесно тяхното прилагане. Яснотата на формулировките, опростеността на разпоредбите и адекватните крайни срокове за транспониране улесняват в голяма степен последващата дейност от страна на държавите-членки. Осъзнаването на

проблеми при изпълнението на ранен етап следва да се насърчава чрез изготвяне на планове за изпълнение и формулиране на важни нови законодателни инициативи. Съветът и Парламентът също следва напълно да изпълняват своите задължения, като приемат в новото законодателство да се включи задължението на държавите-членки да изготвят таблици на съответствието при приемане на актове за изпълнение. Службите на Комисията следва да осъществяват техническо съдействие чрез срещи на експертни групи, насоки и административно сътрудничество в подготовка за правилното прилагане на новите регламенти.

Превантивните действия следва да се съгласуват с успоредно внимание към мониторинга на правилното национално изпълнение и към оценката на действителни резултати от регулирането. Прозрачността, партньорският натиск и административното сътрудничество са най-сигурните средства в тази област. Информационното табло за вътрешния пазар се оказва много ефективен инструмент за гарантиране на прозрачност и партньорски натиск. Той следва да се разшири. След като се отпрати уведомление за мерките, анализът на съответствие от страна на Комисията е ключова задача. За съжаление проверките на съответствието понастоящем представляват административен кошмар. Ето само един пример: службата, която се занимава с регулираните професии, се състои от 20 души. Те трябва да оценят съответствието на над 6000 страници с национални мерки на 23 официални езика. В областта на дружественото право и борбата с изпирането на пари държавите-членки са представили уведомления, които наброяват 10 000 страници, за национални мерки за транспониране. За справяне с такъв обем актове анализът, основан на риска, е една възможна алтернатива. Увеличаването на ресурсите, отделени за мониторинг, и проверяването на правилното прилагане е очевидна втора алтернатива. В по-дългосрочен план една възможност би била създаването на отдели по единния пазар към представителствата на Комисията в рамките на държавите-членки. Тези отдели биха могли да извършват първа проверка на националните мерки за изпълнение и да предупреждават главните служби на Комисията само при възникването на конкретни проблеми.

Редовното докладване от държавите-членки и взаимното оценяване могат да окажат обширно положително въздействие върху законодателството за изпълнение. Процедурата на взаимно оценяване в директивата за услугите за 2010 г. е новаторски начин за използване на партньорския натиск с цел подобряване на качеството на изпълнение, улесняване на обмена на най-добри практики и предлагане на обратна информация за коригиране на настоящото регулиране. Този модел би могъл да се разшири и към други важни регулаторни инициативи. Взаимното оценяване би могло също така да е подходяща тема в програмата за схеми за макрорегионално



сътрудничество, например в региона на Балтийско море или в Дунавския регион в близко бъдеще. Макрорегионалните рамки могат да улеснят диалога между националните системи, разбира се, без да създадат отново пречки между клъстери от държави-членки. Оценяването на правилата на единния пазар в дадена област също следва да се вземе под внимание, когато Комисията извършва мониторингови проучвания на пазара, за да открие дали неефективното функциониране на пазара може да е свързано с неправилното изпълнение на директивите.

Тежестта и законността на Европейския парламент и националните парламенти също следва да се бъдат включени в тази област. Договорът от Лисабон укрепва правомощията както на Европейския парламент, така и на националните парламенти в процеса на законотворчеството. Законодателите следва да вземат под внимание и другата страна на въпроса, като преразгледат начина, по който се транспонират и прилагат правилата на ЕС. В крайна сметка, националните парламенти често пряко участват в прокарването на законодателството за изпълнение. Всяка година Европейският парламент и националните парламенти могат да избират един законодателен акт или област от правото относно единния пазар и да проучват неговото изпълнение на национално ниво, така че да открият евентуални случаи на неадекватно изпълнение или непредвидени отрицателни ефекти. КОСАК може да бъде включена изцяло в този процес. Резултатът от тази проверка би могъл допълнително да доведе до действия на равнище ЕС или на национално равнище.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се засилят превантивните действия чрез създаване на лесно за изпълнение регулиране въз основа на оценки на въздействието, въвеждане на систематични таблици на съответствието и засилване на техническото съдействие на националните администрации;
- ⇒ да се създадат отдели по единния пазар в рамките на представителствата, чиято задача ще бъде да извършват предварителна проверка на съответствието между законодателството относно единния пазар и националните правила за изпълнение, както и да осъществяват връзка с националните административни органи, отговорни за изпълнението;
- ⇒ да се разшири процесът на взаимно оценяване към новите законодателни инициативи;
- ⇒ да се интегрира ex post оценяването на ситуацията по изпълнението в даден сектор в мониторинговия анализ на пазара;

⇒ всяка година да се избира един или повече законодателни актове на ЕС за проверка от Европейския парламент чрез процес, в който се включва участието на националните парламенти и КОСАК.

*Подход и партньорство в мрежи: механизми за алтернативно решаване на спорове и сътрудничество между националните администрации*

С оглед да се гарантира ефективност на правоприлагането е от изключителна важност гражданите да са запознати със своите права и да имат лесен достъп до неформален механизъм за решаване на спорове.

Предварително условие за упражняване на правото на гражданите в съответствие с Договора и за борба с несъответствието е, че те трябва да са запознати с тях. Понастоящем не липсват спонсориран от ЕС източници на информация относно правото и политиките на ЕС. Въпреки това информацията често не е лесно достъпна, невинаги е уместна и често е разпокъсана. Броят на центровете, които осигуряват основна информация или правни съвети по въпроси, свързани с ЕС, е голям: например мрежата Europe Direct, портала „Вашата Европа“, службата за ориентиране на гражданите, мрежата Enterprise Europe, мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите. Те са насочени към различни сфери, осигуряват различни услуги и имат различни цели. Отношенията между тях често са неясни. Потребителите често са пренасочвани от един център към друг или не разбират защо искането им не се приема. Освен това те не са добре свързани с мрежите за решаване на проблеми като SOLVIT.

През последните години мрежата SOLVIT претърпя значително развитие. Въпреки това тя все още не се използва в достатъчна степен, като обработва едва 1600 случая годишно. Тъй като мрежата обхваща 30-те държави от Европейското икономическо пространство, това означава, че средно всеки национален център обработва малко повече от един случай седмично. Тъй като мрежата зависи от центровете, управлявани от национални администрации, тя се сблъсква с някои недостатъци, като например липса на подходящ персонал, недостатъчен надзор от страна на Комисията и голямо многообразие от използвани процедури и стандарти за качество. Друг много успешен експеримент в областта на неформалното решаване на спорове е схемата „EU Pilot“, приведена в действие от Комисията през април 2008 г. с цел коригиране на нарушения на правото на ЕС на ранен етап без откриване на процедура за нарушение. И все пак тази система обхваща само петнадесет държави-членки. Точният начин на

свързване с процедурата за нарушение от една страна и SOLVIT от друга е често поставян въпрос.

Първата мярка за подобряване на ситуацията е укрепване на съществуващите механизми за осигуряване на неформално решаване на спорове. Това би означавало укрепване на SOLVIT чрез по-ясно правно основание, минимални правила за броя на персонала и известно съвместно финансиране от ЕС. Схемата „EU pilot“ трябва да се разшири, така че да обхване всички държави-членки, за да се гарантира нейната връзка с процедурите за нарушение по начин, който не удължава косвено продължителността на тези процедури.

По-радикално решение би било създаването на мрежа от центрове на ЕС за алтернативно решаване на спорове по модела, приложен за децентрализацията на политиката за конкуренция със създаването на Европейската мрежа по конкуренция (ЕМК) през 2004 г. Идеята е да се слоят всички центрове, съществуващи на национално ниво (за информация, правни съвети или решаване на проблеми) в единно гише за обслужване на граждани, което обхваща както случаи на неправилно прилагане на правилата на ЕС, така и случаи на дребни нарушения на законодателството на ЕС. Центърът остава в рамките на националната администрация, за да се запази близостта до гражданите, познаването на местните закони и зачитането на принципа на субсидиарност. В правото на ЕС следва да се определят съставът, правомощията и процедурите на централните. Някои форми на съвместно финансиране от бюджета на Общността също могат да се проучат. Комисията би била партньор на националните центрове, като следи тяхното функциониране, предоставя правни съвети при поискване или се намесва в процедурата, ако жалбоподателят не е удовлетворен от намерените решения (или липсата на такива) по неговия случай. Тази мрежа от центрове за решаване на проблеми следва да бъде координирана с централното правоприлагане от страна на Комисията чрез подходящи правила и процедури и би могла да спомогне за облекчаване на част от тежестта върху процедурата за нарушение.

Улесненото и ускорено трансгранично административно сътрудничество между националните административни органи също би улеснило гражданите при упражняването на техните права в рамките на единния пазар. Информационната система за вътрешния пазар (IMI), въведена с директивата за услугите, се оказва много успешен механизъм за свързване на националните административни органи и следва да се разшири, така че да обхване и други сектори, различни от услугите. Освен това Комисията следва да вложи средства в изграждането на мрежи с националните

администрации относно изпълнението, улесняването на обмена на най-добри практики, обучението и обсъждането на насоки относно прилагането на правилата за единния пазар.

*Ключови препоръки:*

- ⇒ да се разшири схемата „EU Pilot“, така че да обхване всички 27 държави-членки и да се укрепи системата SOLVIT, за да се гарантира съвместно финансиране от ЕС и по-ясно правно основание;
- ⇒ да се засили административното сътрудничество чрез разширяване на системата IMI, така че да обхване и други законодателни области;
- ⇒ в дългосрочен план да се установи мрежа от центрове на ЕС за алтернативно решаване на спорове

*Правоприлагане от страна на частноправните субекти*

Правната система на ЕС оправомощава гражданите и бизнеса да защитават своите права чрез завеждане на дела пред националните съдилища. Следователно, правоприлагането от страна на частноправните субекти е ключов инструмент, който допринася за намаляване на дефицита на съответствие и гарантира ефективността на единния пазар. Има два начина, по които може да се укрепи правоприлагането от страна на частноправните субекти.

Първо, националните съдии играят ключова роля при тълкуването и прилагането на правото на ЕС редом с националното право. В сътрудничество с държавите-членки Комисията следва да засили своята подкрепа за програми и структури за обучение, които да гарантират, че националните съдии и юристите познават добре правилата на единния пазар, които най-често трябва да прилагат.

Второ, правото за получаване на обезщетение за щети в резултат от нарушаване на правото на ЕС е еднакво за всички граждани на ЕС. Достъпът до това право обаче не е еднакъв. Средствата и процедурите се различават в отделните държави-членки, тъй като са заложи в националната правна система. Резултатът представлява видимо несъответствие между държавите-членки в нивото на защита на правото на обезщетение. Експертни изчисления показват, че размерът на неизплатените обезщетения за щети може да се равнява на над 20 млрд. EUR годишно в ЕС. Има известна логика в това да се обърне специално внимание на този проблем, когато става въпрос за правилата, свързани с

конкуренцията. Дадена законодателна инициатива може да цели създаването на минимални гаранции във всички държави-членки, които да дават възможност на лицата, пострадали от нарушения на правото относно конкуренцията, ефективно да упражнят своето право на обезщетение пред национален съд.

Ключови препоръки:

- ⇒ да се засилят инициативите за обучение във връзка с правото на ЕС за съдии и юристи в партньорство с държавите-членки;
- ⇒ да се приемат минимални стандарти относно правото на обезщетение за щети;

## **ГЛАВА 5**

**- ПОЛИТИЧЕСКА ИНИЦИАТИВА**

**- ЗА УКРЕПВАНЕ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР**

**(И НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ)**

## **5.1. Нова политическа инициатива**

Председателят Barroso посочва единния пазар като основна стратегическа цел, която трябва да бъде следвана с подновена политическа решимост. Той обявява и намерението на Комисията да застане начело на този процес, като ангажира изцяло и Европейския парламент, Съвета, държавите-членки и всички заинтересовани страни.

Целта на настоящия доклад, възложен от председателя Barroso, е да се дадат идеи за изготвянето на нова стратегия, които Комисията би могла да вземе под внимание.

В резултат на процеса на обширни консултации предложената стратегия е цялостна и в нея се съдържат инициативи, целящи съответно изграждането на по-силен единен пазар, постигането на консенсус за него и осъществяването му. Предложено е пакетно споразумение.

Всичко това изисква инвестиция в една напълно разработена политическа инициатива. Това може да даде нов тласък, необходим и за постигането на бърз напредък по отношение на предложенията, които стоят на работната маса от дълго време .

За да се случи това, изглежда необходимо не само да се работи по всяка конкретна инициатива, но и да се преосмисли начинът, по който институциите на ЕС са занимават единния пазар, и да се определи отново мястото на единния пазар в цялостната политика на ЕС.

## **5.2. Преосмисляне на отношението на институциите на ЕС към общия пазар**

Комисията, която успя да защити единния пазар дори по време на безпрецедентното напрежение, свързано с настоящата криза, следва да продължи и, ако е необходимо, да използва по-пълноценното своите правомощия за правоприлагане. В започнатия законодателен процес Комисията следва да бъде силен застъпник на интегритета на процеса, за да не се окажат нейните предложения, докато, разбира се, са предоставени изцяло на решаващото влияние на Парламента и Съвета, обезсмислени, както се случва понякога. Понякога оттеглянето на дадено предложение може да бъде за предпочитане пред един крайно незадоволителен резултат. Комисията следва да насърчи Съвета да се възползва изцяло от гласуването с квалифицирано мнозинство в многото области, където това е предвидено, без да навлиза в безкрайни



процедури, опитвайки се да получи съгласието на всички държави-членки, често за сметка на ефективността на резултата.

Изглежда подходящо във вътрешния механизъм на работа, който, разбира се, се определя изцяло от председателя и от Колегиума, да бъде възприет по-цялостен подход при формулирането на политики за единния пазар . Включването на голям брой портфейли е от огромно значение.

Водещата роля на председателя е особено важна за извеждането на цялостна визия. Подходящ орган за формулиране на политика би могъл да бъде група от комисари, включваща всички компетенции по отношение на икономическата интеграция, под председателството на председателя, а в негово отсъствие – на комисаря за вътрешния пазар и услугите. От друга страна отговорността за прилагането на съществуващите правила следва да остане възможно най-близо до комисарите със съответната компетенция, тъй като действията по правоприлагане не следва да са обект на по-разширено посредничество.

Европейският парламент също би могъл да разгледа начини за извеждане на преден план на по-цялостна визия по отношение на сфера, която понастоящем е от компетентността на Комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите, но, според подхода, предлаган в настоящия доклад, включва в голяма степен компетенциите на няколко други комисии като Комисията по икономическите и паричните въпроси и комисииите, активни в областите на промишлеността, социалните политики и др.

Съветът има подобен проблем. Въпросите на единния пазар са до голяма степен задача на Съвета по конкурентоспособност, но други ключови отговорности по различни аспекти на единния пазар са в ръцете на Съвета по икономически и финансови въпроси, на Съвета по социални въпроси и други.

Сега, когато Европейският съвет, включително и чрез ролята на неговия постоянен председател, може да си позволи по-голяма приемственост във воденето на икономическото управление на ЕС, би било от полза да има изчерпателни насоки на високо равнище относно приноса на Съвета към този основен стълб на европейската интеграция. Докато правото на инициатива и правоприлагане, под контрола на Съда, ще трябва, разбира се, да остане твърдо в ръцете на Комисията, целият процес на по-активно задвижване на единния пазар би спечелил, ако Европейският съвет го приеме като една от своите ключови области на постоянно внимание, давайки мандат на своя председател, за да

гарантира, че това се прави с политическа визия и конкретна последователност в тясно сътрудничество с председателя на Комисията.

Парламентът, Съветът и Комисията също следва да обмислят въвеждането на бърза законодателна процедура за мерките, които ще бъдат включени в стратегическа инициатива за единния пазар, както беше направено след Бялата книга от 1985 г.

С цел да се гарантират адекватни последващи действия на тези мерки, може да се определи време в годината, когато трите институции, с участието и на заинтересованите страни, да направят равностойка за „състоянието на Съюза“ по отношение на икономическата интеграция.

### 5.3. Мястото на единния пазар в политиката на ЕС

От целия настоящ доклад става ясно, че единният пазар, макар и без силна идентичност и видимост що се отнася до политическите възприятия, е наистина от огромно значение за няколко други сфери на политиката на ЕС, които привличат по-голям политически интерес. И все пак тези в тези области има риск да не бъде постигнато това, което се очаква, ако не им бъде предоставен силен единен пазар, на който да се опрат.

Стратегията „Европа 2020“ е обещаваща всеобхватна политическа инициатива, която ще бъде от огромно значение за бъдещето на Европа. Тя правилно определя единния пазар като опорен стълб. Изглежда, че е изключително важно новата политическа енергия, която ще се задвижи около този стълб, да даде тласък съответно на няколко свързани инициативи от стратегията. Рестартирането на единния пазар на базата на предложените в доклада нов консенсус и ангажираност би могло да осигури тази енергия.

Както се споменава в предишните глави, слабата страна на Икономическият и паричен съюз е недостатъчната степен на действащ единен пазар и конкуренция в много държави-членки. Те взеха смелото решение да споделят една и съща валута. Това изисква най-малкото висока степен на ефективно споделяне на единен интегриран гъвкав пазар, който е предпоставка за оптимална валутна зона и път към подобряване на производителността и конкурентоспособността. Еврогрупата следва да обърне внимание на това, призовавайки всички държави-членки, участващи в нея, да постигнат най-малко степен на действително обвързване и съответствие с единния пазар и с конкуренцията в държавите-членки извън еврозоната.

Усилието да се създаде някаква форма на икономическо управление, последният израз на амбицията на ЕС да контролира икономическата си съдба, следва също да вземе предвид единният пазар като основна точка в дневния ред. Това със сигурност е въпрос на ангажираност и политика, споделяна от всички 27 държави-членки. Следователно това е естествена възможна тема за обсъждане, към която трябва да се подходи систематично в бъдещото изграждане на икономическото управление.

