



Европейски икономически и социален комитет

**ЕСО/292**  
**Бюджетна политика: растеж**  
**и бюджетни промени**

Брюксел, 15 юни 2011 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“**

(Проучвателно становище по искане на унгарското председателство)

\_\_\_\_\_

Докладчик: г-н **Dantin**

\_\_\_\_\_

На 15 ноември 2010 г. постоянният представител на Република Унгария в Европейския съюз г-н Peter Györkös поиска от Европейския икономически и социален комитет, от името на бъдещото унгарско председателство, да изготви проучвателно становище относно

*„Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“.*

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 май 2011 г.

На 472-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Икономическата и финансова криза, която възникна в хода на 2007 г. и се изостри през 2008 г., имаше тежки последици за публичните финанси на европейските страни, като по-специално влоши бюджетната им ситуация.
- 1.2 Съществуващата днес необходимост държавните бюджети да бъдат разтоварени от разходите, произтичащи като цяло от различните планове за възстановяване на икономиката, помощите за банките – какъвто беше случаят в някои държави-членки – и слабия растеж, който не беше отчетен в достатъчна степен в предкризисните икономически политики, принуди редица държави-членки да ограничат публичните разходи. Има риск вследствие на този избор държавите да се откажат от ангажимента си и да бъде намалено преразпределянето в рамките на системите за колективна солидарност по отношение както на социалната защита, така и на обществените услуги.
- 1.3 Този подход на бързо възстановяване на баланса, освен че води до значителни социални разходи, рискува да доведе до вял растеж за продължителен период от време, по-специално в резултат на замрялото търсене, което ще увеличи бюджетните дефицити. Те на свой ред ще предизвикат свиване на търсенето, което ще породи „лавинообразен ефект“, който може да ввлече европейската икономика в порочен кръг.

- 1.3.1 Необходима е „интелигентна“ бюджетна политика, която да разчупи този порочен кръг.
- 1.4 „Интелигентността“ на бюджетното оздравяване се изразява в „интелигентен“ баланс между разходите и приходите и между търсенето и предлагането. С оглед на това устойчивият растеж трябва да бъде главната цел на икономическата политика, както и на всички останали политики.
- 1.4.1 Устойчивият растеж трябва да бъде една от приоритетните цели на ЕС.
- 1.5 За тази цел по-конкретно следва:
- 1.5.1 да се въведе по-амбициозно и пълно регулиране на финансовите пазари, за да се спрат спекулациите. В противен случай, ако спекулациите продължат, това ще неутрализира всички полагани усилия за „интелигентно бюджетно оздравяване“;
- 1.5.2 да се води бюджетна политика в услуга на растежа:
- като се създаде европейски заем за финансиране на инфраструктурни проекти чрез мобилизиране на спестяванията;
  - като се създадат еврооблигации, които да дадат възможност по-конкретно да се намалят разходите за рефинансиране на изпадналите в затруднение държави от еврозоната;
  - като се заложи максимално на гъвкава времева рамка за оздравяването, тъй като евентуален „голям взрив“ би подкопал перспективите за растеж;
- 1.5.3 данъчната политика да се използва в услуга на растежа:
- като се полагат усилия за засилена координация на данъчните политики на държавите-членки в съответствие с европейските договори;
  - като се подобри сътрудничеството срещу данъчните измами чрез оптимално използване на Еврофиск;
  - като се измести данъчната тежест с помощта на нови източници на приходи като облагане на финансовите операции, енергийно данъчно облагане, налози върху финансовите институции и налози върху емисиите на CO<sub>2</sub>, и в същото време се помисли за реорганизиране на пазара за търговия с въглеродни емисии;
- 1.5.4 да се обмисли въвеждането на данъци, целящи да интернализират външните последици от поведението на финансовия сектор, при условие че те допринасят за създаването на по-справедливи условия в процеса на развитие и хармонизиране на европейския вътрешен пазар.

1.5.4.1 Европейската комисия планира, с одобрението на Комитета, да изготви оценка на въздействието, за да определи възможната структура и условията за прилагане на това данъчно облагане. При всички случаи не би следвало да се взема никакво решение относно това данъчно облагане преди да станат известни резултатите от проучването;

1.5.5 да се създаде концепция за растежа на бъдещето:

- като се изпълнява стратегията „Европа 2020“, чиято цел в частност е постигането на устойчив и приобщаващ растеж въз основа на засилена координация на икономическите политики, търсейки решения на основните пречки пред растежа, включително онези, които са свързани с функционирането на вътрешния пазар;
- като се формулира и прилага амбициозна и ефективна индустриална политика, ориентирана приоритетно към секторите с висока добавена стойност, секторите на високите технологии и онези с голям потенциал за растеж както в промишлеността, така и в областта на услугите;
- като се създаде истински европейски „Small Business Act“ (Законодателен акт за малкия бизнес);
- като се заложи на „магическия триъгълник“ на растежа – „образование, научни изследвания, иновации“. За тази цел следва:
  - да се продължат и увеличат инвестициите в образованието и научноизследователската и развойната дейност, независимо от свиването на бюджета, за да се избегне неминуемото обедняване на ЕС;
  - да се следи предоставяното образование и квалификации да бъдат съобразени с нуждите на пазара на труда;
  - да се адаптира данъчното законодателство, за да се насърчи промишлеността да инвестира повече в научни изследвания, развойна дейност и иновации;
  - да се улеснява работата и сътрудничеството между изследователи и новатори в целия ЕС, за да се осигури успешно завършване на изграждането на Европейското изследователско пространство;
  - да се ограничат и по възможност да се премахнат редица пречки: достъпът на МСП до финансиране, разходите за права върху интелектуалната собственост, възможно най-бързото постигане на споразумение за създаване на европейски патент посредством засилено сътрудничество;
  - да се разшири мащабът и да се предоставят повече средства и повече задачи на т.нар. „центрове за конкурентоспособност“. За тази цел създаването на европейска мрежа може да даде възможност за подобряване на връзката между научните изследвания и иновациите.

1.6 При практическото прилагане на тези политики, когато те зависят единствено от индивидуалното решение на всяка държава-членка, следва да се вземат предвид големите разлики в икономическите показатели на 27-те държави-членки. Темпът на растеж на БВП, равнището на безработицата и нейните тенденции, размерът на националния дълг и разходите за научноизследователска и развойна дейност също варират значително, въпреки че се забелязват някои общи характеристики.

## 2. Въведение

2.1 Унгарското председателство поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище на тема „Стратегии за интелигентно оздравяване на бюджетната политика: предизвикателствата пред силите, движещи растежа в Европа. Как максимално да се възползваме от потенциала на работната ръка в нашите икономики в контекста на необходимите бюджетни промени?“

2.2 Комитетът приветства това сезиране.

2.3 Всъщност с него беше поискано мнението на ЕИСК по проблематика, която е част от областите, които Комитетът следи отблизо и по които работи от началото на финансовата криза.

2.4 Настоящото становище ще позволи предишните коментари на Комитета да се преразгледат в светлината на последните развития. Тези коментари ще послужат за основа при изготвянето на настоящия документ, чиято цел е да ги доразвие, за да даде отговор по темата на сезирането<sup>1</sup>.

2.5 За тази цел, след кратък анализ на причините за кризата, ще разгледаме последиците от нея и икономическите и социалните рискове от „неинтелигентно“ бюджетно оздравяване; накрая ще формулираме предложения в подкрепа на устойчивия растеж като единствено средство за възстановяване на европейската икономика.

---

<sup>1</sup>

Вж. становището на ЕИСК относно „Финансовата криза и нейното въздействие върху реалната икономика“, ОВ С 255 от 22.9.2010 г., стр. 10 и становището на ЕИСК „Икономическо възстановяване: текущо състояние и конкретни инициативи“, ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 57.

### 3. **Кризата и последиците от нея**

- 3.1 Икономическата и финансова криза, която възникна в хода на 2007 г. и се изостри през 2008 г., имаше тежки последици за публичните финанси на европейските страни. От една страна, много правителства взеха мерки за спасяване на финансовата система. От друга страна, те предприеха значителни бюджетни мерки посредством своите планове за възстановяване, за да ограничат доколкото е възможно мащаба на рецесията. Тези планове допълниха действието на автоматичните стабилизиращи фактори за предотвратяване на срива на икономическата дейност, но същевременно утежнява бюджетната ситуация в множество страни.
- 3.2 Въпреки че по време на финансовата криза огромните публични разходи позволиха да се съхрани ликвидността на пазарите, съществуващата днес необходимост бюджетите да бъдат разтоварени от разходите, произтичащи от помощите за банките – какъвто беше случаят в някои държави-членки – и дискреционните мерки, доведе до ситуация, в която повишаването на безработицата и приетите в множество страни допълнителни мерки за строги икономии като цяло застрашават икономическия растеж.
- 3.3 Тази ситуация доведе до значително увеличаване на държавния дефицит в Европейския съюз. Според прогнозите на Евростат той ще се повиши от 2,3% от БВП през 2008 г. до 7,5% през 2010 г. в целия ЕС и от 2% до 6,3% в евро зоната. За същия период държавният дълг е нараснал от 61,6% от БВП през 2008 г. до 80% в Европейския съюз и от 69,4% до 78,7% в еврозоната. Очаква се през 2010 г. растежът да бъде 0,7%; безработицата в ЕС да се повиши от 7,1% през 2007 г. до 9,1% през 2009 г., като прогнозираното равнище за края на 2010 г. е 10,3%, тоест близо 25 милиона души, от които близо 8 милиона са изгубили работата си вследствие на кризата.
- 3.4 Освен това се забелязва, че съществува риск в резултат на действията, които се предприемат в редица държави-членки и които като цяло са насочени към намаляване на публичните разходи с цел бързо възстановяване на бюджетния баланс и намаляване на дълга, държавите да се откажат от ангажимента си за преразпределяне в рамките на системите за колективна солидарност. С оглед на това най-големите опасения са свързани с риска от рухване на системите за социална защита и обществени услуги, въпреки че единодушно се приветства ролята им на автоматични стабилизиращи фактори и ефикасни буфери на кризата.
- 3.4.1 **Комитетът счита за жизнено важно да се съхрани европейският социален капитал и природният капитал, които са ключови фактори за ускоряване на растежа.**

- 3.4.2 Би било пагубно за доверието в ЕС (и в тези държави-членки), ако пред неговите граждани се демонстрира решимост за предприемане на значителни мерки в подкрепа на финансовия и банковия сектор – какъвто беше случаят в някои държави-членки – който носи отговорност за сегашната криза, а също и когато се отнася до борбата със забавянето на растежа, драстичното увеличение на безработицата, засилващата се несигурност и гарантирането на солидарност чрез системите за социална защита и обществените услуги, се предприемат неефективни мерки в ущърб на европейските граждани, които нямат нищо общо със „създаването“ на икономическата и финансовата криза. Подобна ситуация само би задълбочила вече съществуващата пропаст между гражданите и ЕС.
- 3.5 Този начин на бързо възстановяване на бюджетния баланс се изразява най-вече в ограничаване на публичните разходи; освен произтичащите от това социални разходи, той рискува да доведе до вълн растеж за продължителен период от време, по-специално в резултат на замрялото търсене – придружен от трайна или дори нарастваща безработица и съответно от срив на конкурентоспособността на Европа в световен план.
- 3.5.1 Строгата бюджетна дисциплина рискува да предизвика свиване на търсенето, което на свой ред да доведе до рецесия, в резултат на която да възникнат нови дефицити, които да въвлечат европейската икономика в „порочен кръг“.
- 3.5.2 Това свиване на търсенето се усеща още по-ясно предвид задълбочаващите се неравенства (във Франция например между 1998 и 2005 г. средната заплата на 0,01% от най-високо платените е нараснала с 51%) и с оглед на факта, че покупателната способност на домакинствата намалява автоматично в резултат както на икономическата ситуация, така и на значителното свиване на дела на заплатите в разпределението на добавената стойност. Според оценки на МВФ от 2007 г. дялът на заплатите в БВП в Европа се е понижил от 73% през 1980 г. до 64% през 2005 г.

#### 4. **Към интелигентна бюджетна консолидация**

- 4.1 Въпросът е не толкова дали трябва да се възстанови бюджетният баланс, а по-скоро да се намери отговор на въпросите „как“, „кой да плати“ и „с какъв темп“, за да се даде възможност за възвръщане на растежа.
- 4.1.1 „Интелигентността“ на бюджетното оздравяване се изразява в „интелигентен“ баланс между разходите и приходите и между търсенето и предлагането. За тази цел една от ключовите предпоставки за излизане от кризата е връщането към растежа, в рамките на експанзионистична политика, създаваща благоприятни условия за потреблението и инвестициите.

4.1.2 Бюджетното оздравяване отчасти е следствие и от изискванията на паричната политика, която трябва да бъде водена така, че да постига собствените си цели за стабилност на цените и доверие на пазарите, като в същото време продължава да създава благоприятни условия за икономически растеж.

#### 4.2 Бюджетна политика в услуга на растежа

4.2.1 Дълго време преди сегашната криза Европа беше изправена пред проблема с недостатъчния растеж. Целта за годишен растеж от 3%, която реално е в основата на Лисабонската стратегия, беше постигната само на два пъти. Тази липса на растеж като цяло не беше достатъчно добре отчетена в изготвените от правителствата икономически и бюджетни политики. Тя беше компенсирана със заеми, както държавни, така и частни, за които голяма отговорност носи финансовата система, например по отношение на жилищните кредити. **Оттук насетне устойчивият растеж трябва да бъде главната цел на икономическата политика, както и на всички други политики. В този контекст бюджетното оздравяване, което по-конкретно се изразява в ефективно разпределяне на финансовите ресурси, би могло да намери средствата, за да проправи пътя към възстановяване баланса на държавните бюджети в средносрочен план, без да възпрепятства постигането на целта за ускорен растеж.**

4.2.2 Финансовата криза и слабата устойчивост на икономиката на ЕС на сътресения показват необходимостта от нова ориентация на икономическата политика. Според Комитета едно по-балансирано съчетаване на макроикономическите мерки, което да обединява хармонично аспектите, свързани с предлагането, и ориентираната към търсенето икономическа политика, трябва да бъде неразривна част от европейската стратегия. В един изграден около финансите свят, благоприятстващ краткосрочните инвестиции и следователно изложен на риска от забавяне на техническия прогрес, трябва да обърнем гръб на растежа, дължащ се до голяма степен на „спекулативни балони“, и да се върнем към растежа, основан на потреблението и инвестициите, особено в новаторските сектори на реалната икономика,<sup>2</sup> залагайки на нисковъглеродни и щадящи природните ресурси модели на производство.

---

<sup>2</sup>

Вж. становището на ЕИСК относно „Лисабонската стратегия след 2010 г.“, ОВ С 128 от 18.5.2010 г., 3 стр.



- 4.2.3 Може да се създаде европейски заем, който да финансира европейски инфраструктурни проекти. Той би бил ключов инструмент за привличане на наличните неизползвани спестявания в подкрепа на европейската икономика. Тази инициатива трябва да се съчетае с координиран подход към индустриалната политика<sup>3</sup> в подкрепа на конкурентоспособността, който да следва насоките на стратегията „Европа 2020“<sup>4</sup>. С оглед на това Комитетът приветства изявлението на председателя на Комисията пред Европейския парламент на 14 декември 2010 г., когато той заяви, че „настоява“ да бъдат представени планове, предвиждащи въвеждането на облигационни заеми. В същото време въвеждането на облигационни заеми не може да бъде алтернатива или да замести създаването на еврооблигации.
- 4.2.4 Комитетът се обявява за създаването на еврооблигации, тъй като освен че биха дали възможност за финансиране на големи инфраструктурни проекти за модернизиране на Европа, като създадат нови работни места и дадат тласък на растежа – същото биха могли да направят и облигационните заеми – те биха намалили разходите за рефинансиране на затруднените страни от еврозоната, придавайки европейско измерение на пазара за държавни заеми. Това нововъведение би засвидетелствало пред пазара – след създаването на Европейския инструмент за финансова стабилност – вътрешната солидарност на Европейския съюз и в същото време неговата политическа ангажираност в подкрепа на Икономическия и паричен съюз и необратимостта на еврото.
- 4.2.4.1 Следва да се отбележи, че тази практика, която се прилага от Министерство на финансите на САЩ и беше одобрена от Европейския парламент и МВФ през 2009 г., би позволила на страните от еврозоната в затруднение да обслужват по-лесно дълга си и да получат известна свобода на действие за стимулиране на растежа.
- 4.2.5 Държавите-членки, които имат излишък по текущата сметка и/или по-нисък държавен дълг, следва да водят експанзионистична политика, за да стимулират търсенето. Като цяло те не го правят, тъй като се опасяват да не бъдат санкционирани от агенциите за кредитен рейтинг. Те „имат главна роля [...] и следователно не бива да бъдат оставени без надзор“<sup>5</sup>. С оглед на това Комитетът е обезпокоен от факта, че не е създаден „Европейски орган за оценка на държавния дълг“<sup>6</sup>.

---

3 Вж. параграф 5.5.1.

4 Вж. писмото на председателя на ЕИСК до председателя на Комисията от 31 март 2010 г.

5 Вж. становището на ЕИСК относно „Агенции за кредитен рейтинг“, ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр. 117, параграф 1.1

6 Вж. становището на ЕИСК относно „Агенциите за кредитен рейтинг“, ОВ С 54 от 19.2.2011 г., стр. 37, параграф 1.4.

#### 4.3 Растеж и данъчно облагане

- 4.3.1 Данъчното облагане е фактор, подпомагащ растежа, когато допринася за правилното функциониране на вътрешния пазар, конкурентоспособността и облекчаването на тежестта върху публичните финанси. Комитетът изразява съжаление, че по въпроса за бюджетното оздравяване Комисията се фокусира почти изцяло върху разходите и пренебрегва приходите. В действителност в повечето случаи такъв подход е в ущърб на социално най-уязвимите категории, спира растежа и парализира търсенето.
- 4.3.2 „В съответствие с европейските договори следва да се работи за засилена координация на общностно равнище на данъчните политики в държавите-членки (вкл. хармонизирани основи за изчисляване на данъка и минимални данъчни ставки), най-вече в онези области, в които данъчната основа е най-мобилна в международен план и рискът от укриване на данъци и от данъчна конкуренция между държавите-членки е най-голям“. Тази координация на европейско равнище трябва да има за цел по-специално да съхрани и да повиши данъчните постъпления<sup>7</sup>.
- 4.3.3 По-доброто административно сътрудничество също е основна предпоставка за ефективна борба срещу данъчните измами. Създаването на Еврофиск – отворена за всички държави-членки децентрализирана мрежа, чиято цел е да даде възможност за бързи и целенасочени действия за борба с измамите с ДДС – е първата крачка в правилната посока<sup>8</sup>. В своето становище по тази тема ЕИСК подчерта необходимостта от създаване на връзки и сътрудничество с другите органи, които работят в сферата на борбата срещу организираната престъпност и изпирането на пари<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Вж. бележка под линия 2.

<sup>8</sup> Регламент № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработен), ОВ L 268 от 12.10.2010 г., стр. 1.

<sup>9</sup> Вж. становището на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработен)“, ОВ С 347 от 18.12.2010 г., стр. 74, параграф 1.10.

4.3.4 Данъчната тежест следва да се измести към нови източници на приходи като облагане на финансовите операции, енергийно данъчно облагане, налози върху финансовите институции и налози върху емисиите на CO<sub>2</sub>,<sup>10</sup> като в същото време се помисли за реорганизиране на пазара за търговия с въглеродни емисии. Този вид данъчно облагане би могъл да донесе „двоен дивидент“: в краткосрочен и средносрочен план да облекчи държавните бюджети, а в дългосрочен – да спомогне за преориентиране на ресурсите към устойчиви инвестиции в реалната икономика като цяло и по-специално в „зелени“ технологии и сектори<sup>11</sup>. Той би могъл да се окаже полезен и при осигуряването на собствени ресурси за бюджета на Европейския съюз<sup>12</sup>.

#### 4.4 Данъчно облагане на финансовия сектор

4.4.1 В конкретен план данъчното облагане на финансовия сектор може да повиши стабилността и ефективността на финансовите пазари, като намали тяхната неустойчивост и неблагоприятните последици от поемането на прекомерен риск<sup>13</sup>. Следователно би било разумно да се обмисли въвеждането на данъци, целящи да интернализират външните последици от поведението на този сектор, при условие че те допринасят за създаването на по-справедливи условия в процеса на развитие и хармонизиране на европейския вътрешен пазар.

##### 4.4.2 Облагане на финансовите операции

---

10 Вж. бележка под линия 2.

11 Вж. бележка под линия 4.

12 „Преглед на бюджета на ЕС“ COM(2010) 700 окончателен от 19.10.2010 г.

13 Вж. COM(2010) 549 окончателен, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Данъчно облагане на финансовия сектор

- 4.4.2.1 ЕИСК одобри принципно данъка върху финансовите трансакции в становището си относно доклада „Larosière“<sup>14</sup>: „ЕИСК счита, че е необходимо да се премине от краткосрочно към дългосрочно мислене, като допълнителните възнаграждения не се изчисляват въз основа на спекулативни сделки. Във връзка с това ЕИСК подкрепя идеята за облагане на финансовите операции [...]“. Целта на този данък е „да се наберат публични средства. Този нов източник на приходи би могъл да се използва в подкрепа на икономическото развитие в развиващите се страни, за финансиране на политиките по отношение на изменението на климата в развиващите се страни или **за намаляване на тежестта върху публичните финанси**. Последното означава също така, че финансовият сектор ще изплати получените публични субсидии. В дългосрочен план тези приходи следва да осигурят нов общ източник на публични приходи“<sup>15</sup>. Освен това облагането на финансовите операции има благоприятен ефект на лоста, тъй като води до промени в поведението на участниците на пазара.
- 4.4.2.2 В тази връзка следва да се отбележи, че в изказването си на 8 септември 2010 г. председателят на Европейската комисия защити по принцип въвеждането на данък върху финансовите дейности.
- 4.4.2.3 В духа на предишните си позиции Комитетът счита, че днес ЕС и държавите-членки се нуждаят от облагане на финансовите операции, за да съберат средства за намаляване на бюджетните дисбаланси, финансиране на мерки за възстановяване, които да стимулират растежа, и борба срещу чисто спекулативните дейности.
- 4.4.3 Данъци върху финансовите дейности
- 4.4.3.1 С данък върху финансовите дейности<sup>16</sup> в най-широката му форма (метод на добавяне) се предвижда да бъдат облагани всички печалби и възнаграждения от предприемаческа дейност на финансовите институции, независимо от продуктите, с които те търгуват.
- 4.4.3.2 Той може да се счита за данък върху добавената стойност, създавана от дружествата от финансовия сектор, който би позволил да се компенсират сегашните по-ниски данъчни вноски на сектора, дължащи се на факта, че голям брой от финансовите му операции са освободени от ДДС.
- 4.4.3.3 Генерираните в европейски мащаб приходи биха могли да бъдат вложени в бюджетното оздравяване на държавите-членки.

---

14 Вж. становището на ЕИСК относно „Докладът на групата „de Larosière“, ОВ С 318 от 23.12.2009 г., стр.57.

15 Вж. становището на ЕИСК относно „Данък върху финансовите трансакции“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 81, Резюме и заключения, параграф 1.10.

16 Това предложение е на Международния валутен фонд.

4.4.4 Европейската комисия планира, с одобрението на Комитета, да изготви оценка на въздействието, за да определи възможната структура и условията за прилагане на това данъчно облагане и да оцени набора от нови реформи във финансовия сектор, свързани със системата за гарантиране на депозитите, новите изисквания по отношение на собствения капитал и ликвидността, и т.н. Въз основа на това следва да се намери точният баланс между, от една страна, целта за справяне с бюджетните дисбаланси и, от друга, целта за съхраняване на капацитета на банковия сектор да отпуска заеми и да допринесе за икономическия растеж и създаването на работни места. При всички случаи не би следвало да се взема никакво решение относно това данъчно облагане преди да станат известни резултатите от проучването.

## 5. Създаване на концепция за растежа на бъдещето:

5.1 Европа е изправена пред големи заплахи, като например:

- свят, изграден около финансите, който се изплъзва от демократичния политически контрол и отчасти е изгубил връзка с реалната икономика, и който дава предимство на краткосрочните инвестиции, пораждащи риск от забавяне на техническия прогрес. Отливът от реалните инвестиции за сметка на финансовите капиталовложения спира също така развитието на заетостта, приходите, търсенето и държавните бюджети;
- разпадането на съществуващите социални модели, съпроводено от риска от двустранно сближаване между САЩ и големите нововъзникващи икономики, в което няма да има място за Европа и което би подкопало трудовия пазар. За да се справим с днешните предизвикателства, следва да формулираме политическите оси, които ще създадат растежа на бъдещето.

5.2 Съюзът изготви стратегията „Европа 2020“, за да се върне към интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж. Въз основа на засилената координация на икономическите политики, усилията на тази нова стратегия са насочени към намиране на решения на основните трудности, ограничаващи растежа на равнище ЕС, включително онези, които са свързани с функционирането на вътрешния пазар и инфраструктурата, както и с необходимостта от обща енергийна политика и нова амбициозна индустриална политика. Съветът на ЕС отбеляза, че всички общи политики, в т.ч. общата селскостопанска политика и политиката на сближаване, трябва да подкрепят стратегията, както и че тя ще има силно външно измерение<sup>17</sup>.

---

17

Вж. заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 март 2010 г. и заключенията на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

5.3 ЕИСК създаде координационен комитет, който работи в тясно сътрудничество с неговите специализираните секции, Консултативната комисия по индустриални промени (ССМІ), националните икономически и социални съвети и обсерваториите за изпълнението на стратегията, по-специално по седем водещи инициативи, които имат за цел да стимулират напредъка по отношение на растежа и заетостта. В този контекст Комитетът ще изготви становища относно „водещите инициативи“ за постигане на петте цели на стратегията. Необходим е задълбочен размисъл за приоритетните **сектори**, участници и **действия**, за да се определи начинът на изпълнение тази нова стратегия.

5.4 **Приоритетни сектори.** Що се отнася до секторите, без да претендираме за изчерпателност, по-долу сме изброили някои от тях, които вече са движеща сила на растежа, или, в повечето случаи, обещават да се превърнат в такива, бидейки с висока добавена стойност, сектори на високите технологии и носители на голям потенциал за растеж. От само себе си се разбира, че тези сектори са както от областта на промишлеността, така и на услугите:

- безвъглеродна енергия, зелен транспорт и сгради, и т.н., които стимулират създаването на „зелени работни места“<sup>18</sup>;
- т.нар. „сребърна икономика“: биоинженерство в услуга на здравеопазването, науки за живота<sup>19</sup> и т.н.;
- биотехнология<sup>20</sup>;
- цифрово общество, нанотехнологии<sup>21</sup>, роботика и т.н.;
- агрономия и хидравлика, за да се потърси решение на проблема с недостига на обработваема земя, като се преразгледат процесите на производство с оглед на по-икономичното потребление на суровини, обработка на редкоземни елементи и т.н.;
- търсене, във всеки промишлен сектор, на по-нисковъглеродни процеси и пътища на развитие за създаване на нова концепция на индустриалната политика;
- и т. н.

---

18 Вж. становището на ЕИСК относно „Насърчаване на устойчиви зелени работни места с оглед на пакета от мерки на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 110.

19 Вж. становището на ЕИСК относно „Науки за живота и биотехнология: стратегия за Европа. Доклад за напредъка и насоки за бъдещето“, ОВ С 234 от 30.9.2003 г., стр. 13.

20 Вж. становището на ЕИСК относно „Съобщението на Комисията „Към стратегическа визия за науките за живота и биотехнологията“: консултативен документ“, ОВ С 94 от 18.4.2002 г., стр. 23.

21 Вж. становището на ЕИСК относно „Нанонауки и нанотехнологии: план за действие за Европа 2005-2009“, ОВ С 185, 8.8.2006 г., стр. 1.

5.4.1 Образованието също трябва да е приоритетен сектор в подкрепа на всички останали. То е една от основните предпоставки за растежа, тъй като благоприятства създаването на човешки капитал, който е от ключово значение за развитието. С оглед на това следва да се осигури съответствие между квалификациите и нуждите на пазара на труда.

## 5.5 Приоритетни действия в услуга на растежа

5.5.1 Задълбочаването на единния европейски пазар трябва да бъде сред приоритетите на Европейския съюз в рамките на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК смята, че само по този начин може да бъде постигнат значителен напредък по пътя на държавите-членки към силен, устойчив и по-справедлив икономически растеж.

### 5.5.2 Към прилагане на ефективна индустриална политика

5.5.2.1 Смисълът на израза „индустриална политика“ претърпя големи промени с течение на годините. Затова е важно да се установят принципите, въз основа на които може да се даде точна и актуализирана дефиниция.

- Най-напред следва да се уточнят секторите, на които да се даде предимство<sup>22</sup>. След това начините на действие очевидно трябва да бъдат изключително разнообразни. В някои случаи – например в областта на енергетиката – става дума за големи европейски проекти. Други се отнасят до капиталовото финансиране. В случая на новоучредени и развиващи се предприятия целта е да се подпомогне разработването на нови технологии. При всички случаи тази индустриална политика трябва да бъде насочена както към вътрешния пазар, така и към износа.
- И накрая, основното предизвикателство е намирането на средства за финансиране на тази индустриална политика и дългосрочния растеж, който тя може да генерира в период на бюджетно оздравяване. Една от възможностите е европейските спестявания да се насочат масирано към инвестиции, печеливши в дългосрочен план<sup>23</sup>, които да носят икономически и социални ползи, тоест да имат потенциал за създаване на нови работни места. Трудности могат да възникнат заради ясно изразената склонност да не се поемат рискове. Тя може да бъде преодоляна чрез специални механизми за разпределяне на риска между държавната власт и частните инвеститори, при които държавата поема повишения дългосрочен риск в ролята на презастраховател. Може да се предвиди и още една възможност: създаване на европейски заем в голям размер<sup>24</sup>.

---

22 Вж. т. 5.4.

23 Вж. т. 4.2.3.

24 Вж. бележка под линия 19.

5.5.2.2 За да се разработи обаче продуктивна, балансирана и стабилна система, очевидно трябва да се работи по две основни политики: данъчната политика и политиката в областта на заетостта. Първата беше разгледана в параграф 4.3.1. Основното предизвикателство пред втората политика е мобилизирането на потенциала за участие в пазара на труда, както и масовото интегриране на младите и възрастните хора. В същото време трябва да се осигури широко предлагане на висококачествени услуги за гледане на деца, за да се помогне на родителите в тяхната професионална дейност<sup>25</sup>.

#### 5.5.3 Към европейски „Small Business Act“ (Законодателен акт за малкия бизнес)

5.5.3.1 Това е многократно поставяно на дневен ред предложение, което никога не беше напълно осъществено, макар че е необходимо. Американският Законодателен акт за малкия бизнес (ЗАМБ) например е изключително ефективен инструмент, тъй като дава възможност да се финансират както иновации, така и традиционни инвестиции, а една част от обществените поръчки да бъдат запазени за МСП. Този въпрос засяга едновременно новоучредените и бързо развиващите се предприятия. Подобно на американския си еквивалент, европейският ЗАМБ трябва да предостави широка гама от инструменти по отношение както на обществените поръчки, така и на финансирането. С оглед на това ЕИСК предлага амбициозен ЕЗАМБ<sup>26</sup>.

#### 5.5.4 Към политика на образование, научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и иновации

5.5.4.1 По този въпрос можем да се позовем на редица становища на Комитета<sup>27</sup>. ЕИСК принципно винаги е заемал позицията, че НИРД и иновациите са ключови дейности, които в бъдеще ще определят мястото на Европа в света в зависимост от степента на приоритетност и средствата, които им бъдат предоставени.

---

25 Вж. становището на ЕИСК относно „Годишен обзор на растежа: напредване с изчерпателния отговор на ЕС на кризата“, ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 26, т. 4.2.

26 Вж. становището на ЕИСК относно „Мисли първо за малките!“, „Small Business Act“ за Европа, ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 30.

27 По-конкретно онези, които се отнасят до Седмата рамкова програма за НИРД, и в частност становището относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007-2013 г.)“, ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 22.



- 5.5.4.2 В днешната епоха, която преминава под знака на бюджетните ограничения, ЕС и държавите-членки трябва да продължат да инвестират в образованието, НИРД и иновациите. Тези инвестиции не само не трябва да се повлияват от свиването на бюджета, но и трябва да бъдат увеличени<sup>28</sup>. В противен случай неминуемо ще се стигне до обедняване на ЕС, което означава загуба на работни места и понижаване на жизнения стандарт на неговите граждани.
- 5.5.4.3 Съюзът трябва да работи за това данъчното законодателство да бъде съобразено в по-голяма степен с целта за прилагане на мерки, които да насърчават промишлеността да инвестира повече в научноизследователска и развойна дейност<sup>29</sup>. Това адаптиране на законодателството следва в частност да позволи да се подпомогне развитието на МСП, които са ориентирани главно към НИРД, през първите години от дейността им. Предвид стратегическата роля на МСП за икономиката на ЕС, ЕИСК препоръчва всяка държава-членка да използва оптимална комбинация от данъчни стимули, които да улеснят оцеляването и растежа на МСП в нейната икономика<sup>30</sup>. Същевременно следва да се насърчават или да се разширяват общите проекти между научноизследователски организации и МСП под егидата, например, на публични научноизследователски агенции (национални или европейски), за да се подпомогне сътрудничеството между тези участници.
- 5.5.4.4 За да се гарантира ефективността на НИРД, изследователите и новаторите трябва да могат да работят и да си сътрудничат както на национално равнище, така и на цялата територия на ЕС. За тази цел „Европейското научноизследователско пространство“<sup>31</sup>, което трябва да бъде реализирано до четири години, следва да създаде необходимите структури за истинско свободно движение на знание, което е реалната добавена стойност, с която Съюзът допринася за националните сектори на научноизследователската дейност.

---

28 „Водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“: Съюз за иновации“, COM (2010) 546 окончателен от 6.10.2010 г.

29 Вж. становището на ЕИСК „Към по-ефективно използване на данъчните стимули за научноизследователска и развойна дейност“, ОВ С 10 от 15.1.2008 г., стр. 83.

30 Вж. становището на ЕИСК относно „Да освободим и увеличим потенциала на Европа за изследвания, развитие и иновации“, ОВ С 325 от 30.12.2006 г., стр.16, т. 3.5.

31 Вж. становището на ЕИСК относно „Научните работници в Европейското научноизследователско пространство – една професия, разнообразни възможности за кариера“, ОВ С 110 от 30.4.2004 г., стр. 3; и становището на ЕИСК относно „Зелена книга – Европейското научноизследователско пространство: Нови перспективи“, ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 1.

- 5.5.4.5 Същевременно трябва да бъдат ограничени и по възможност премахнати редица пречки: трябва да се подобри достъпът до финансиране, особено за МСП, разходите за права върху интелектуалната собственост да бъдат направени поносими, трябва да се определят по-амбициозни цели и да се приеме стратегически подход към използването на значителните бюджетни средства, отпускани за обществени поръчки. В най-скоро време и възможно най-бързо трябва да бъде постигнато споразумение относно европейския патент. Установяването на засилено сътрудничество в тази област би могло да бъде подходящо временно решение.
- 5.5.4.6 Лисабонската стратегия предвиждаше ЕС да заделя 3% от своя БВП за НИРД, като две трети от тези средства да идват от частния сектор. Далеч сме от постигането на тази цел. Все пак изключително важно е това да стане, тъй като ще даде възможност до 2020 г. да се създадат 3,7 милиона работни места, а годишният БВП да се увеличи с близо 800 милиарда евро до 2027 г.<sup>32</sup>. Повече от всякога постигането на тази цел трябва да бъде приоритет за Съюза.
- 5.5.4.7 И накрая, инициативата за създаване на центрове за конкурентоспособност доведе до много добри резултати в редица европейски страни. С цел да се разшири мащабът на тези центрове и да им се предоставят повече средства и повече задачи, създаването на европейска мрежа вероятно е най-добрият начин да се подобри връзката между научните изследвания и иновациите предвид факта, че всички участници имат отношение към тяхното управление.
- 6. Гражданското общество**
- 6.1 Следва да се подчертае, че с оглед по-конкретно на многобройните последици от бюджетните промени и търсенето на пътища за постигане на растеж за ежедневието на гражданите, социалният и гражданският диалог трябва да бъде на високо равнище както в държавите-членки, така и в целия Европейски съюз.

---

<sup>32</sup> Вж. P. Zagamé, „Цената на една неноваторска Европа“ (2010 г.).

- 6.2 Мнението на гражданското общество, и по-конкретно на националните икономически и социални съвети или органите, които изпълняват техните функции, трябва да бъде потърсено и те трябва да се намесят на възможно най-ранен етап. Необходимо е активно социално партньорство, тъй като не могат да се взимат жизнеспособни и успешни решения в средносрочен и дългосрочен план по толкова чувствителен въпрос, ако гражданите не приемат реформите.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan NILSSON

---