

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uspostavljanje jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a”

(COM(2016) 586 final)

(2017/C 173/11)

Izvjestitelj: **Jan SIMONS**

Zahtjev za savjetovanje:	24.11.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	31.1.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.2.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	523
Rezultat glasovanja	205/1/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja Europski plan vanjskih ulaganja (EIP) i Prijedlog uredbe o Europskom fondu za održivi razvoj (EFOR) i uspostavljanju jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a kao korake u pravom smjeru prema iskorjenjivanju uzroka nezakonitih migracija. Jedan od ciljeva na koji bi EFOR trebao biti usredotočen jest i iskorjenjivanje siromaštva.

1.2. Odbor poziva na stavljanje posebnog naglaska na rješavanje situacije u zemljama iz kojih dolazi najviše migranata i u kojima su gospodarski, društveni i sigurnosni uvjeti doveli do devastacije gospodarstva i naglog osiromašenja, istodobno onemogućujući poduzimanje bilo kakvih koraka prema održivom razvoju.

1.3. Odbor upućuje na svoja prethodna mišljenja u kojima je naglasio potrebu uključivanja privatnog sektora u razvoj pod uvjetom da je takav razvoj u skladu s ciljevima održivog razvoja i da privatni sektor poštuje osnovna gospodarska, ekološka i socijalna prava, temeljne konvencije i Program za dostojanstven rad Međunarodne organizacije rada (ILO). To se također treba odnositi na projekte ulaganja koji se financiraju sredstvima EFOR-a.

1.4. Odbor smatra da je prijedlog o EFOR-u u skladu s njegovom preporukom o korištenju razvojne pomoći kao multiplikatora za mobiliziranje privatnog kapitala u svrhu ulaganja u zemlje u razvoju te o povezivanju te pomoći s jasno određenim ciljevima kao što su otvaranje većeg broja boljih radnih mjesta, poboljšanje kvalitete proizvodnje i prijenos upravljačkih znanja i vještina u privatni sektor.

1.5. Odbor poziva Komisiju da prouči i analizira iskustvo provedbe Plana ulaganja za Europu i Europskog fonda za strateška ulaganja kako bi se izbjegli eventualni nedostaci i prepreke uzimajući u obzir da je situacija u partnerskim zemljama obuhvaćenima EFOR-om mnogo složenija od onih u državama članicama EU-a.

1.6. Odbor pozdravlja koordinaciju suradnje i upravljanja posredstvom strateškog odbora EFOR-a u kojem bi trebale biti zastupljene sve relevantne institucije i tijela. S obzirom na nezamjenjivu ulogu civilnog društva u razvojnoj suradnji EGSO traži da mu se dodijeli status promatrača u strateškom odboru i preporučuje uključivanje predstavničkih organizacija civilnog društva iz partnerskih zemalja u postupak donošenja odluka, uključujući pripremu konkretnih projekata.

1.7. Odbor preporučuje da jedinstveno mjesto za ulagače koje bi se trebalo uspostaviti ne bude ograničeno na ulaganja, već da pruža smjernice i sve potrebne informacije i kontakte onima koji bi se željeli uključiti u razvojne aktivnosti.

1.8. Odbor predlaže da se u Uredbu uključi obveza produljenja roka trajanja EFOR-a i Jamstvenog fonda (sadašnji rok: do 2020. godine) nakon procjene rezultata njihove provedbe te poziva Komisiju, Vijeće i Europski parlament da razmotre taj prijedlog prilikom pripreme novog višegodišnjeg financijskog okvira.

2. Sažetak prijedloga Komisije

2.1. Dana 28. lipnja 2016. Europsko vijeće zatražilo je od Komisije da predstavi prijedlog za ambiciozan plan vanjskih ulaganja (EIP) kao sastavni dio novog Okvira EU-a za partnerstvo s trećim zemljama u sklopu Europskog migracijskog programa ⁽¹⁾. Novi se plan temelji na tri stupa: novom investicijskom fondu (1. stup), tehničkoj pomoći lokalnim tijelima i poduzećima radi osmišljavanja većeg broja održivih projekata i privlačenja ulagača (2. stup) te nizu namjenskih, tematskih, nacionalnih i regionalnih programa razvojne suradnje EU-a u kombinaciji sa strukturiranim političkim dijalogom usmjerenim na poboljšanje investicijske klime i općeg političkog okruženja u dotičnim zemljama (3. stup).

2.2. Prvi će se stup djelomično provoditi uz pomoć Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR). Glavni cilj EFOR-a bit će osiguravanje objedinjenog financijskog paketa za financiranje ulaganja koja se pokreću u Africi i susjednim regijama. EFOR će se sastojati od regionalnih platformi za ulaganja u okviru kojih će se kombinirati sredstva iz postojećih mehanizama kombiniranog financiranja i jamstva EFOR-a. Djelovat će kao jedinstveno mjesto za primanje prijedloga za financiranje od financijskih institucija i javnih ili privatnih ulagača te za pružanje širokog raspona financijske potpore prihvatljivim ulaganjima.

2.3. Glavni cilj EFOR-a jest osigurati objedinjeni financijski paket za financiranje ulaganja u zemljama koje su potpisnice Sporazuma o partnerstvu između članica afričke, karipske i pacifičke skupine država (AKP) s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge strane ⁽²⁾ te u zemljama u susjedstvu kako bi se stvorile mogućnosti za rast i zapošljavanje, u najvećoj mogućoj mjeri povećala dodatnost, osigurali inovativni proizvodi te potaknulo financiranje iz privatnog sektora. Očekuje se da će EFOR sredstvima iz općeg proračuna Unije i drugih izvora u iznosu od 3,35 milijardi do 2020. mobilizirati ulaganja u iznosu do 44 milijarde EUR.

2.4. Unija će do 2020. za jamstvo EFOR-a staviti na raspolaganje ukupno 750 milijuna EUR koji su osigurani iz općeg proračuna Unije i 11. Europskog razvojnog fonda. Za osiguravanje iznosa od 250 milijuna EUR Komisija namjerava predložiti korištenje pričuvom za nepredviđene izdatke. Ostali doprinosi iz proračuna Unije dobili bi se preraspodjelom ili prenamjenom predviđenih sredstava. Dodatno financiranje moglo bi obuhvaćati i druge doprinose određenih drugih doprinositelja, poput država članica.

2.5. EFOR-om će upravljati Komisija, a njegova će se provedba odvijati putem regionalnih platformi za ulaganja u okviru kojih će se sredstva iz postojećih mehanizama kombiniranog financiranja za Afriku i za susjedstvo kombinirati s dodjelom jamstva EFOR-a. Komisija će se savjetovati sa strateškim odborom i dvama operativnim odborima, jednim za svaku regionalnu platformu za ulaganja. Komisija će upravljati tajništvom EFOR-a koje će osigurati izvršenje svih zadaća i funkcija potrebnih za postizanje ciljeva EIP-a.

3. Opće napomene

3.1. EGSO predstavlja europsko organizirano civilno društvo u nekoliko bilateralnih odbora kao što su odbor AKP-a i EU-a, Euromed, Istočno partnerstvo, odbor za Latinsku Ameriku i drugi te iznosi svoja stajališta o ulozima civilnog društva u podupiranju razvoja ⁽³⁾. Civilno društvo može imati vrlo važnu ulogu u ocjenjivanju korisnosti i održivosti projekata ulaganja, u nadzoru transparentnosti njihovog financiranja te u praćenju njihove provedbe.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a REX 478 „Novo migracijsko partnerstvo s trećim zemljama” (vidjeti str. 66 ovog Službenog lista).

⁽²⁾ Potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. („Sporazum iz Cotonoua”).

⁽³⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 1.; SL C 303, 19.8.2016., str. 138.; SL C 44, 11.2.2011., str. 129.; SL C 229, 31.7.2012., str. 133.; SL C 487, 28.12.2016., str. 24.

3.2. Odbor smatra da je problem velikog broja izbjeglica i nezakonitih migranata u EU-u jedan od najvećih izazova s kojima se EU suočava u posljednje vrijeme. Te dvije pojave imaju različite uzroke, pa iziskuju različita rješenja. Glavni prioritet međunarodne zajednice treba biti usmjeravanje svih napora na okončanje vojnih sukoba i pronalaženje mirnog rješenja u svrhu stvaranja uvjeta potrebnih za stvarni razvoj i provedbu ciljeva održivog razvoja. Pored civilnog društva koje ima važnu ulogu u sprečavanju, posredovanju i rješavanju sukoba, EU bi kao najveći donator razvojne pomoći trebao imati vodeću ulogu u tim naporima.

3.3. Nezakonite migracije često su posljedica loših gospodarskih izgleda i niskog gospodarskog rasta u kombinaciji s lošim socijalnim uvjetima i velikim sigurnosnim problemima u zemljama podrijetla, što dovodi do još većeg siromaštva, a tisuće ljudi primorava na iseljavanje. Odbor pozdravlja nastojanja Komisije i Vijeća da pronađu najbolji pristup za rješavanje pitanja nezakonitih migracija suzbijanjem njihovih glavnih uzroka.

3.4. Službena razvojna pomoć i dalje je nezamjenjiva u borbi protiv siromaštva, posebice u najmanje razvijenim zemljama, nestabilnim državama kao i za osjetljivo stanovništvo, no ona ne može obuhvatiti sve razvojne potrebe.

3.5. Odbor je u svojim mišljenjima o ulozi privatnog sektora⁽⁴⁾ i o financiranju razvoja⁽⁵⁾ zaključio da je potrebno mobilizirati sve raspoložive resurse i dati puno veću ulogu privatnom sektoru na europskoj i lokalnoj razini, pod uvjetom da taj razvoj bude u skladu s ciljevima održivog razvoja i da privatni sektor poštuje ljudska prava, uključujući ekonomska i socijalna prava, posebice temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada. Nova radna mjesta trebaju biti u skladu s Programom za dostojanstven rad Međunarodne organizacije rada, a to bi se trebalo primjenjivati i na ulagačke projekte koji se financiraju sredstvima Europskog fonda za održivi razvoj.

3.6. Nove instrumente kao što su jamstvo EFOR-a i Jamstveni fond treba koristiti kao multiplikatore za privlačenje privatnog kapitala u svrhu ulaganja u zemlje u razvoju te ih povezati s jasno određenim ciljevima kao što su otvaranje većeg broja boljih radnih mjesta, poboljšanje kvalitete proizvodnje i prijenos upravljačkih znanja i vještina u privatni sektor. Nadalje, kombiniranje javnih i privatnih ulaganja mora biti transparentno i poštovati potrebnu ravnotežu radi izbjegavanja situacije u kojoj privatni ulagači pukupe svu dobit, a javni sektor pokriva gubitke. Rezultati projekata moraju se jasno mjeriti i vrednovati, a potrebno je, između ostalog, ocijeniti i pozitivne rezultate uklanjanja uzroka nezakonitih migracija.

3.7. Budući da je EFOR potaknut Planom ulaganja za Europu i Europskim fondom za strateška ulaganja, Odbor zahtijeva od Komisije da iz njihova djelovanja izvuče pouke jer se ono ne može opisati potpuno uspješnim. To se iskustvo mora pažljivo proučavati i analizirati kako bi se izbjegli nedostaci i prepreke u upravljanju EFOR-om, uzimajući u obzir da su uvjeti u partnerskim zemljama različiti i mnogo složeniji od onih u državama članicama EU-a.

3.8. Predloženi EFOR promijenit će postojeći Fond za poticanje ulaganja u Afriku⁽⁶⁾ i Fond za poticanje ulaganja u susjedstvo⁽⁷⁾, koji se preklapaju, u dvije ulagačke platforme pod jedinstvenim okriljem. Odbor smatra da je predstavničke organizacije civilnog društva na lokalnoj razini potrebno uključiti u postupak donošenja odluka, uključujući pripremu konkretnih projekata, kako bi im se omogućilo da odigraju svoju ulogu u praćenju transparentnosti financiranja i učinkovitosti projekata ulaganja.

3.9. EU ima mnoštvo financijskih instrumenata povezanih s razvojnim programima (11. Europski razvojni fond sa svojim različitim financijskim omotnicama, mehanizmima i platformama, višegodišnji financijski okvir 2014. – 2020. (proračun EU-a) sa svojim različitim teritorijalnim i regionalnim programima, sektorske programe, Europsku investicijsku banku sa svojim mehanizmima i programima, EBRD itd.). zbog čega je široj javnosti i relevantnim partnerima vrlo teško steći uvid u njih i saznati kako se oni primjenjuju. Plan je da EFOR postane jedinstveno mjesto za one koji su zainteresirani za ulaganja u zemljama u razvoju. Odbor preporučuje da se EFOR ne ograniči na ulaganja, već da pruža i smjernice i sve potrebne informacije i podatke za kontakt onima koji bi se željeli uključiti u razvojne aktivnosti.

⁽⁴⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 1.

⁽⁵⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 49.

⁽⁶⁾ C (2015) 5210 final.

⁽⁷⁾ C (2016) 3436 final.

3.10. Samo 6 % razvojne pomoći EU-a dobile su nestabilne države, a veći dio te pomoći usmjeren je na 10 zemalja koje imaju obilne prirodne resurse. Odbor se nada da će EFOR također donijeti pozitivne rezultate nestabilnim državama, osobito onima s vojnim sukobima, devastiranim gospodarstvima i propalom upravom, u kojima bi predloženo jamstvo moglo pomoći privatnim ulagačima suočenima s većim projektnim rizicima. Odbor se također protivi pokušajima određivanja maksimalnog postotka koji se može pokriti jamstvom jer bi to kod ulaganja u nestabilne države moglo ograničiti primjenu jamstva.

3.11. Odbor smatra da bi glavna kvalitativna promjena trenutačne situacije mogla biti organizacija koordinacije i usmjeravanje suradnje i upravljanja posredstvom strateškog odbora EFOR-a u kojem bi trebale biti zastupljene sve relevantne institucije i tijela. S obzirom na svoju ulogu u razvojnoj suradnji EGSO poziva Komisiju da predstavnicima Odbora dodijeli status promatrača kako bi bila zastupljena i stajališta civilnog društva.

3.12. Odbor smatra da se znatna dodatna vrijednost novog Plana vanjskih ulaganja treba ostvariti posredstvom njegova drugog stupa povezanog s tehničkom pomoći i trećeg stupa koji pokriva pitanja unapređenja demokracije i upravljanja u partnerskim zemljama, posebice u pogledu transparentnosti, praćenja i odgovornosti te stvaranja poslovnog okruženja povoljnog za ulaganja koja vode do rasta i otvaranja novih radnih mjesta te iskorjenjivanja siromaštva.

3.13. Također je potrebno poboljšati komunikaciju u pogledu investicijskog plana i njegovih specifičnih projekata kako bi se civilnom društvu omogućilo praćenje njegove provedbe.

4. Posebne napomene

4.1. U Prijedlogu uredbe o jamstvu EFOR-a navodi se⁽⁸⁾ da bi se jamstvo EFOR-a dodjeljivalo za početno ulagačko razdoblje do 31. prosinca 2020., što je prema mišljenju Odbora prekratko za ispunjavanje ciljeva EIP-a. Odbor izražava nadu za proširenjem EIP-a i povećanjem njegova opsega kako bi se njime obuhvatile i druge zemlje i regije, ovisno o njegovu uspjehu. To bi se trebalo uzeti u obzir prilikom pripreme novog višegodišnjeg financijskog okvira.

4.2. Predlaže se da države članice dobiju mogućnost pružanja doprinosa u obliku jamstva te da se ti doprinosi namijene pojedinim regijama, sektorima ili investicijskim područjima⁽⁹⁾. Odbor smatra da treba dodati da doprinosi država članica moraju biti u skladu s prioritetima razvoja EU-a.

4.3. Pozdravljamo Komisijinu obvezu podnošenja godišnjeg izvješća Europskom parlamentu i Vijeću o operacijama financiranja i ulaganja obuhvaćenima jamstvom EFOR-a i sa zadovoljstvom primjećujemo da će se to izvješće objavljivati kako bi se relevantnim dionicima, među ostalim civilnom društvu, omogućilo iznošenje svojih stajališta. EGSO želi sudjelovati u evaluaciji kojom će se utvrditi pridonosi li EFOR postizanju ciljeva održivog razvoja, uključujući glavnu svrhu njegova uspostavljanja – uklanjanje uzroka nezakonitih migracija.

4.4. U svim svojim mišljenjima o razvojnoj suradnji Odbor je insistirao na tome da se pomoć pruža na potpuno transparentan način kako bi se spriječili prijevara, korupcija, pranje novaca i utaja poreza. Stoga podržava izričito navođenje tih načela u Prijedlogu⁽¹⁰⁾.

4.5. Odbor predlaže da se među ciljeve održivog razvoja iz članka 3. stavka 2., na koje će se EFOR usmjeriti, uključi i iskorjenjivanje siromaštva te da se ono uvrsti i u opće ciljeve u članku 8. stavku 1. točki (a).

Bruxelles, 22. veljače 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Uvodna izjava 9.

⁽⁹⁾ Uvodna izjava 14. i članak 14. stavak 4.

⁽¹⁰⁾ Članci 17.,18.,19. i 20.