



Sadržaj

III *Pripremni akti*

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

515. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 16. i 17. ožujka 2016

2016/C 177/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća” (COM(2015) 550 završna verzija)	1
2016/C 177/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prospektu koji se objavljuje prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili uvrštavanja za trgovanje (COM(2015) 583 završna verzija)	9
2016/C 177/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci – Plan za postizanje dosljednijeg vanjskog zastupanja europodručja u međunarodnim forumima (COM(2015) 602 završna verzija) i Prijedlogu odluke Vijeća o utvrđivanju mjera u cilju postupne uspostave jedinstvenog zastupanja europodručja u Međunarodnom monetarnom fondu (COM(2015) 603 završna verzija — 2015/0250 (NLE))	16
2016/C 177/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita (COM (2015) 586 završna verzija – 2015/0270 (COD))	21
2016/C 177/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci o koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije (COM (2015) 600 završna verzija) i Odluci Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora (C(2015) 8000 završna verzija)	28
2016/C 177/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Preporuci za Preporuku Vijeća o osnivanju nacionalnih odbora za konkurentnost u europodručju (COM(2015) 601 završna verzija)	35

2016/C 177/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Preporuci za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja” (COM(2015) 692 završna verzija)	41
2016/C 177/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013” (COM(2015) 701 završna verzija – 2015/0263 (COD))	47
2016/C 177/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Provedba Europskog programa sigurnosti: Akcijski plan EU-a za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe (COM(2015) 624 završna verzija) i Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma (COM(2015) 625 završna verzija – 2015/0281(COD)) .	51
2016/C 177/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost” (COM(2015) 667 završna verzija – 2015/0313 (COD))	57

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

515. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 16. I 17. OŽUJKA 2016

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”

(COM(2015) 550 završna verzija)

(2016/C 177/01)

Izvjestitelj: Antonello PEZZINI

Dana 15. srpnja 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”

(COM(2015) 550 završna verzija).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 1. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 16. ožujka 2016.), sa 170 glasova za, 2 protiv i 1 suzdržanim.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) u više je navrata naveo da je jedinstveno tržište glavni instrument europske integracije, s potencijalom za ostvarenje konkretnih koristi i stvaranje održivog rasta za gospodarstva Europe.

1.1.1. Odbor traži da se u provedbi jedinstvenog tržišta prida važnost sektorima zelenog gospodarstva, razviju dodatni tržišni modeli održive proizvodnje i potrošnje te nastave provoditi načela kružnoga gospodarstva i borbe protiv klimatskih promjena pronalaženjem novih pokazatelja.

1.1.2. Kada je riječ o energetsom tržištu, EGSO smatra da je prijeko potrebno pojačati napore i ulaganja u području plinskih i električnih mreža te uvesti načelo supsidijarnosti u skladištenje energije različitih država članica.

1.2. Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond trebali bi posvećivati sve veću pozornost jedinstvenom tržištu i socijalnoj uključenosti europskih građana i radnika.

1.3. Paket za mobilnost radne snage trebao bi biti usmjeren na otklanjanje svih prepreka slobodnom kretanju radnika uz održavanje visoke razine sigurnosti i u tu se svrhu EGSO nada boljoj koordinaciji među sustavima socijalnog osiguranja, uvođenjem institucija socijalnog osiguranja s funkcijama priznatima na europskoj razini. EGSO smatra ključnim u potpunosti provesti Ugovor o pravima radnika, kao i informiranje i savjetovanje te se nada većem uključivanju radnika u upravljanje poduzećima.

1.4. EGSO vjeruje da se potrošače treba smatrati ključnim akterima jedinstvenog tržišta te Komisiju poziva da aktivnije radi na koordinaciji prava Zajednice u tom sektoru i unaprijedi mehanizme rješavanja sporova. Potrebno je uložiti veći napor u poboljšanje sigurnosti proizvoda i povećanje nadzora nad tržištem, uz posvećivanje posebne pozornosti prijevarama na digitalnom tržištu. Zato se nada razvoju učinkovitog mehanizma kolektivne tužbe za potrošače koji bi vrijedio i na transnacionalnoj razini.

1.5. EGSO smatra da je maloprodajne financijske usluge potrebno unaprijediti u svim državama i nada se uspostavi jedinstvenih točaka i mreža točaka u različitim državama, povezanih u europski središnji sustav.

1.6. Socijalno i suradničko poduzetništvo ključni su za socijalnu koheziju, kako bi se europskim građanima zajamčio učinkovitiji i održivi gospodarski rast. U tu svrhu EGSO može doprinijeti raspravi u Komisiji te je već predložio uspostavljanje trajne strukture ⁽¹⁾ u okviru koje bi se produbile s njom povezane teme.

1.7. Službe i mreže koje nude usluge i informacije, pravno savjetovanje i pomoć u stavljanju proizvoda na tržište trebale bi pokrivati sve vrste poduzeća ⁽²⁾, a posebnu pozornost treba posvetiti mikropoduzećima.

1.7.1. Sve organizacije koje najbolje predstavljaju različite oblike poduzeća trebale bi biti uključene u socijalni dijalog na razini poduzeća, kada je njihova reprezentativnost dokazana.

1.8. Europskim je poduzećima, ponajviše MSP-ovima, a prije svega mikropoduzećima, potrebno snažno i dinamično jedinstveno tržište. EGSO se slaže da je potreban zakonodavni prijedlog o nesolventnosti poduzeća i ranom restrukturiranju te podupire prijedlog pružanja druge prilike poduzetnicima. U tom bi prijedlogu trebalo pridati važnost zaštiti radnika i potrošača te potrebi da im se zajamči odgovarajuća zaštita.

1.9. EGSO smatra da je između poduzeća i javnih tijela potrebno ojačati načelo uzajamnog priznavanja neusklađene robe.

1.10. EGSO ističe da je potrebno smanjiti i ukloniti administrativne prepreke kojima se ograničava razvoj poduzeća i koje imaju posebno snažan negativan učinak na mala i srednja poduzeća te na mikropoduzeća. Trebalo bi ukloniti dodatne i nepotrebne zahtjeve koje su uvele države članice ako su u suprotnosti s nekom od direktiva ili se kose s ciljevima direktiva, a od Komisije se traži da pojača kontrolu dosljednosti. EGSO ističe da treba zadržati posebne odredbe za djelatnike u slobodnim zanimanjima, uz jačanje internetske suradnje među tijelima država članica.

1.11. Važno je poboljšati učinkovitost Direktive o uslugama i postupke obavješćivanja iz te Direktive sprečavanjem protekcionizma i dodatnih prepreka slobodnom kretanju usluga te sektorskim pristupom utvrditi neusklađenosti i prepreke. Potrebno je usvojiti načelo nulte stope tolerancije i u slučajevima dokazane neusklađenosti s Direktivom provesti ciljane postupke zbog povrede.

⁽¹⁾ SL C 177, 11.6.2014., str. 1.

⁽²⁾ SL C 255, 22.9.2010., str. 31.

1.12. EGSO se nada boljej primjeni Direktive o upućivanju radnika (96/71/EZ) i provedbi Direktive o provedbi prava intelektualnog vlasništva iz 2014.

1.13. Čini se važnim i prikladnim ustrajati na priznavanju stručnih i akademskih kvalifikacija, podupirući primjenu načela uzajamnog priznavanja uz pomoć postupka usklađivanja kojim bi se osigurao ravnopravan pristup.

1.13.1. U tom kontekstu povećava se važnost europske strukovne iskaznice proširene na nova zanimanja.

1.14. Ključno je isto tako podržati europsku normizaciju uz pomoć sustava od baze prema vrhu (eng. *bottom-up*) i uz stalnu uključenost socijalnih partnera, potrošača i udruženja za zaštitu okoliša.

1.15. Odbor poziva na pokretanje kampanje za izravno uključivanje građana, osobito mladih, kao izraz europskog građanstva svakog građanina, uvođenjem **interaktivne aplikacije za pametni telefon** i interaktivnog internetskog portala EU-a na svim službenim jezicima i uz osobne doprinose građana kako bi u potpunosti i ispravno funkcionirali i kako bi se suzbile proturječne informacije koje dopiru do građana i razmjenjuju se s njima. EGSO također poziva na stvaranje **Erasmusa za obrt i naukovanje na jedinstvenom tržištu** čime bi se mladim obrtnicima, naučnicima i osobama koje se počinju baviti slobodnim zanimanjima omogućilo da iskuse jedinstveno europsko unutarnje tržište i razmjenu iskustava i znanja.

1.16. Odbor također važnim smatra pokretanje promotivne kampanje izvan EU-a, uz aktivno sudjelovanje Europske službe za vanjsko djelovanje, za **„jedinstveno europsko tržište kao jedinstvenu priliku za stvaranje sigurnih i pouzdanih partnerstava s više od 500 milijuna ljudi“**.

2. Plan potpunog iskorištavanja potencijala jedinstvenog tržišta

2.1. Jedinstveno tržište predstavlja uporište europske integracije na kojemu se temelji povjerenje građana u europski projekt, duh inicijative europskih poduzeća, usklađeni i održivi razvoj proizvodnih, trgovačkih i uslužnih aktivnosti te razvoj ljudskih resursa.

2.2. Komisija je nedavno pokrenula prijedloge Europske unije o energetici, strategiju za jedinstveno digitalno tržište, akcijski plan za stvaranje unije tržišta kapitala, inicijativu „Trgovina za sve“, veliki paket mjera za kružno gospodarstvo i paket za transparentnost sustava oporezivanja.

2.3. Jedinstvenim se tržištem, koje je stvoreno kako bi se svakom građaninu omogućilo da u potpunosti iskoristi prednosti koje proizlaze iz mogućnosti života, rada, preseljenja, studiranja, proizvodnje, prodaje i nabave na bilo kojem području Europske unije, bez ikakvih ograničenja, u 23 godine njegova postojanja eliminirao cijeli niz prepreka i smetnji slobodnom uživanju tih temeljnih sloboda.

2.4. Unatoč ostvarenom napretku još uvijek postoje slabosti i nedostaci koji ometaju potpuno ostvarenje jedinstvenog tržišta i „guše inovacije i obeshrabruju trgovačka društva u razvoju novih proizvoda i usluga u Europi, zapošljavanju dodatnog osoblja i širenju na nova tržišta“⁽³⁾.

2.5. Prepreke slobodnom kretanju osoba, robe, usluga i kapitala prepreke su rastu i stvaranju radnih mjesta i štete konkurentnosti europskih poduzeća. Pozitivni rezultati Akata o jedinstvenom tržištu I. i II. pokazuju da sada postoji potreba za radikalnim korakom kako bi se osiguralo optimalno funkcioniranje jedinstvenog tržišta i oslobodio neiskorišteni potencijal jedinstvenog tržišta.

⁽³⁾ COM(2015) 550 završna verzija, točka 1.2.

2.6. Potrebno je stoga „nastaviti s uklanjanjem smetnji i pronaći rješenje za intelektualne i ideološke prepreke kako bi se ta jedinstvena strategija suradnje mogla u potpunosti ostvariti uz jamčenje koristi svim građanima u 28 država članica EU-a i 3 države Europskoga gospodarskog prostora”⁽⁴⁾.

2.7. Promatračka skupina za jedinstveno tržište u svojem je programu za razdoblje 2015. – 2018. kao prioritet predložila „strategiju za jedinstveno digitalno tržište i tržište električne energije” te različite oblike suradnje, kao i poboljšanje mreže SOLVIT⁽⁵⁾.

2.8. Komisija je na temelju preporuka navedenih u izvješću Marija Montija iz 2010. pokrenula inicijative „Akt o jedinstvenom tržištu I.” u travnju 2011. i „Akt o jedinstvenom tržištu II.” u listopadu 2012., o kojima se EGSO imao prilike izjasniti⁽⁶⁾.

2.9. Dublje i pravednije jedinstveno tržište jedan je od 10 političkih prioriteta Komisije: uklanjanje preostalih regulatornih i neregulatornih prepreka na jedinstvenom tržištu robe i usluga utvrđeno je kao jedan od prioriteta u Godišnjem pregledu rasta za 2015⁽⁷⁾.

2.10. Nakon što je Paolo Cecchini 1988. podnio izvješće o troškovima nedjelovanja na razini Europe, uslijedili su različiti akcijski planovi kojima su utvrđeni prioriteti za dovršetak jedinstvenog tržišta, a Komisija je u više navrata navodila prijedloge smjernica i mjera kojima se ipak još uvijek nisu uspjeli ostvariti zadovoljavajući rezultati. Poziv na poduzimanje konkretnih mjera koji Komisija upućuje ovim novim planom treba uključiti u taj okvir.

3. Prijedlozi plana Komisije

3.1. U planu se navode tri glavna cilja za dovršetak jedinstvenog tržišta:

- stvaranje prilika za potrošače, stručnjake i poduzeća,
- poticanje i omogućivanje modernizacije i inovacija koje Europa treba,
- ostvarivanje rezultata u praksi od kojih će potrošači i poduzeća imati koristi u svakodnevnom životu.

3.2. Glavne točke inicijative mogu se sažeti na sljedeći način:

- (a) uravnotežen razvoj ekonomije dijeljenja;
- (b) poticanje rasta MSP-ova i novoosnovanih poduzeća;
- (c) ostvarivanje tržišta bez granica za usluge;
- (d) rješavanje prepreka u maloprodajnom sektoru;
- (e) sprečavanje diskriminacije potrošača i poduzetnika;
- (f) modernizacija sustava tehničkih i zakonskih normi;
- (g) konsolidacija europskog okvira za prava intelektualnog vlasništva;
- (h) jača kultura poštovanja važećih propisa i provjera;
- (i) transparentnije, učinkovitije i odgovornije tržište javne nabave;
- (j) jačanje jedinstvenog tržišta za robe i usluge: potpuna provedba Direktive o uslugama i njezino proširenje, uzajamno priznavanje i revizije pravilnosti nezakonitih proizvoda.

⁽⁴⁾ EESC-2014-04518-00-00 (Doprinos Promatračke skupine za jedinstveno tržište Upravljačkom odboru strategije Europa 2020.).

⁽⁵⁾ EESC-2015-05912-00-00 (Program rada Promatračke skupine za jedinstveno tržište).

⁽⁶⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 53.; SL C 76, 14.3.2013., str. 24.; SL C 24, 28.1.2012., str. 99.

⁽⁷⁾ COM(2014) 902 završna verzija.

3.3. Komisija namjerava olakšati taj proces aktivnim sudjelovanjem u provedbi različitih relevantnih direktiva i uredbi te uz pomoć niza mjera koje se temelje na mogućnostima, modernizaciji i konkretnim rezultatima, uz detaljan i, nadamo se, obvezujući raspored.

4. Opće napomene

4.1. EGSO je u više navrata istaknuo svoje uvjerenje u potrebu za uvođenjem mjera kojima bi se omogućilo da se potencijal jedinstvenog tržišta razvije u korist poduzeća, radnika, potrošača, građana i drugih zainteresiranih strana u područjima poput usluga, pristupa financijskim sredstvima, pojednostavljenja administrativnog opterećenja za MSP-ove, u skladu sa zaštitom radnika, potrošača i okoliša, ažuriranih i poboljšanih tehničkih i zakonskih normi, trgovine na internetu, jedinstvenoga digitalnog tržišta i mobilnosti.

4.1.1. U tom pogledu Odbor smatra da je najvažnije usaditi vrijednost jedinstvenog europskog tržišta u europsku baštinu svakog građanina, osobito mladih:

- pokretanjem kampanje za izravnu uključenost građana, „**Jedinstveno europsko tržište je moje i neću tolerirati neuspjeh**”, uvođenjem **interaktivne aplikacije za pametni telefon** i **interaktivnog internetskog portala** EU-a na svim službenim jezicima kako bi u potpunosti i ispravno funkcionirali i kako bi se suzbile proturječne informacije upućene građanima i razmijenjene s njima,
- stvaranjem **Erasmusa za obrt i naukovanje na jedinstvenom tržištu** čime bi se mladim obrtnicima, naučnicima i osobama koje se počinju baviti slobodnim zanimanjima omogućilo iskusiti jedinstveno europsko unutarnje tržište i razmjenu iskustava i znanja,
- pokretanjem kampanje za **jedinstveno europsko tržište** kako bi se povećala informirana prisutnost **Europe kao takve** na svjetskim tržištima, osobito azijskim i američkim, uz aktivno sudjelovanje Europske službe za vanjsko djelovanje,
- kampanjom usmjerenom na posebne karakteristike sektora usluga osjetljive prirode unutar dosljednog europskog okvira.

4.2. Prema mišljenju EGSO-a, prije pokretanja novih zakonodavnih inicijativa prednost bi trebalo dati mehanizmima za učinkovitu provedbu postojećih pravila uspostavljanjem dinamičkog sustava prikupljanja podataka, te boljoj procjeni učinka, kako bi se utvrdile povrede ili nove mjere koje je potrebno predložiti u svrhu boljeg ostvarenja jedinstvenog tržišta. Pri tome je potrebno razmotriti u kojoj mjeri deregulacija pomaže u ostvarenju željenih ciljeva (predviđanja).

4.3. EGSO vjeruje da je važno provesti kvalitativni odabir pravila za zaštitu potrošača uz jamčenje proporcionalnosti, transparentnosti, učinkovitosti i stvarne europske dodane vrijednosti.

4.4. Prioritetom smatra poštivanje klauzula o uzajamnom priznavanju, uz analizu pojedinih slučajeva, kako bi se podupro i povećao slobodan protok robe i usluga.

4.4.1. U tu je svrhu poželjno uvesti pravila, od kojih bi neka mogla u određenim slučajevima biti uključena u 29. regulatorni sustav, koji upućuje na najbolja iskustva iz pojedinih država.

4.5. EGSO podupire razvoj usluga u proizvodnim sektorima uz pomoć mjera kojima se jamče novi poslovni modeli za zajedničku isporuku roba i usluga. Boljim prenošenjem Direktive o uslugama te jasnijim i zajedničkim provedbenim pravilima mogle bi se zajamčiti usklađene primjene tehničkih i zakonskih standarda kvalitete.

4.6. Odbor izražava zadovoljstvo činjenicom da je Komisija u komunikaciji posvetila jedno poglavlje ekonomiji dijeljenja. EGSO je o toj temi već usvojio nekoliko mišljenja⁽⁸⁾. Sada su u pripremi razmatračko mišljenje na zahtjev nizozemskog predsjedništva i dva samoinicijativna mišljenja o novim trendovima potrošnje.

4.6.1. EGSO smatra da gospodarstvo koje se temelji na suradnji omogućuje značajan napredak prema više etičkom gospodarstvu utemeljenom na europskim vrijednostima i da pomaže potrošačima da usvoje etičke modele potrošnje.

4.6.2. Gospodarstvo dijeljenja u određenim aspektima podrazumijeva konceptualnu preobrazbu kulture i ima velik potencijal za stvaranje novih radnih mjesta. Ono predstavlja i inovativnu integraciju u pogledu ekologije.

4.6.3. EGSO može doprinijeti razmatranju Komisije o tom pitanju i već je predložio stvaranje trajne konstrukcije u okviru koje se razmatranje može produbiti.

4.7. Prema mišljenju EGSO-a potrebno je iskoristiti sav potencijal ekonomije dijeljenja te istodobno bolje pojasniti pravila koja bi se trebala primjenjivati na usluge koje iz nje proizlaze, na temelju pouzdanog prikupljanja podataka o subjektima koji obavljaju svoju djelatnost u EU-u. Sve zakonodavne mjere koje je potrebno provesti trebat će u obzir uzeti potrebu za jamčenjem jednakog postupanja svim dionicima tržišta. U tom kontekstu potrebno je zajamčiti i visoke europske standarde na području radnog prava, socijalne zaštite i zaštite potrošača.

4.8. EGSO smatra da je potrebno ukloniti prepreke slobodnom kretanju usluga, prije svega usluga trgovine, građevinarstva, turizma i maloprodaje, kao i usluga poduzećima: države članice trebaju bolje razviti informacijske usluge o nacionalnim propisima koji utječu na pružanje prekograničnih usluga i opravdati sva pravila ili dodatne zahtjeve nametnute pružateljima usluga bez diskriminacije te o tome obavijestiti Komisiju. EGSO smatra da Komisija treba ujediniti „jedinствене kontaktne točke” i unaprijediti njihovu uspješnost poboljšanjem međusobne povezanosti među postojećim instrumentima⁽⁹⁾.

4.9. EGSO smatra ključnim povećati broj postupaka zbog povrede kako bi se zajamčila kultura poštovanja propisa na razini EU-a i pravilno prenošenje u nacionalno zakonodavstvo: države članice trebaju prihvatiti kulturu poštovanja propisa i kroz jak središnji nadzor, brže rješavanje postupaka zbog povrede na europskoj razini u slučaju potrebe, ali i veću suradnju i partnerstvo između Komisije i nacionalnih uprava.

4.10. Prema mišljenju EGSO-a, inicijative u vezi s MSP-ovima, novoosnovanim poduzećima, potporom inovacijama i digitalnim tehnologijama trebale bi se više oslanjati na predloženi plan, jer je on važan za rast i povećanje broja radnih mjesta u Uniji. U tom kontekstu valja u obzir uzeti mogućnost pružanja druge prilike poduzetnicima.

4.11. EGSO podupire Komisiju u nastojanju da punu pozornost usmjeri na to da države članice pravodobno i na odgovarajući način prenesu nove direktive o javnoj nabavi⁽¹⁰⁾ u nacionalno zakonodavstvo, imajući na umu da taj sektor predstavlja oko 20 % BDP-a Unije.

4.12. Različiti oblici poduzeća EU-a ovise o raznolikoj povijesnoj evoluciji našega kontinenta. Među različitim oblicima se ističe i dobiva sve veću važnost ekonomija suradnje jer je u mogućnosti odgovoriti na potrebe društva po pristupačnim cijenama te uključuje različite oblike zapošljavanja i poduzetništva.

4.13. Odbor poziva Europsku komisiju da u usvajanju plana promiče socijalno gospodarstvo i ukloni specifične prepreke koje ometaju djelatnost socijalnih poduzeća i sprečavaju ih da u potpunosti iskoriste potencijal jedinstvenog tržišta.

⁽⁸⁾ SL C 177, 11.6.2014., str. 1.; SL C 13, 15.1.2016., str. 26.; SL C 67, 6.3.2014., str. 23.

⁽⁹⁾ Solvit, RAPEX, Product Contact Point itd.

⁽¹⁰⁾ Direktiva 2014/23/EU, Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU.

4.14. Europska normizacija bi uz doprinos svih socijalnih partnera i dionika trebala sve više pridonositi upotpunjavanju i obogaćivanju postojećih procesa u svjetskim gospodarstvima kako bi se osigurala dodana vrijednost koja karakterizira Europu, poput socijalnog tržišnog gospodarstva, te kako bi se poticao razvoj europskoga gospodarstva u procesu globalizacije.

4.14.1. Poželjna je veća prisutnost i veća važnost kulture europske normizacije u svjetskim procesima normizacije.

5. Posebne napomene

5.1. *Potrošači i građane*

5.1.1. Europski potrošači sve više uviđaju da vlade država članica, često potaknute snažnim gospodarskim interesima, postavljaju sve više izravnih i neizravnih prepreka slobodnom kretanju osoba, robe, usluga i kapitala.

5.1.2. Osiguravanje dobara, usluga i odgovornosti trebalo bi slobodnije protjecati u svim državama EU-a.

5.1.3. Među državama nije stvoren zajednički elektronički sustav kojim bi se ujednačile i pojednostavile naplate cestarina za privatna i trgovačka vozila.

5.1.4. Sustav kontrole motornih vozila nije ujednačen i dostupan građanima u svim državama.

5.1.5. Električne utičnice, koje su europskim građanima uvijek korisne, još uvijek nisu standardizirane.

5.1.6. Čak se i veličine odjeće i obuće razlikuju u previše država.

5.1.7. EGSO se nada širenju aktivnosti podizanja svijesti, upućenih građanima, o prednostima snažnog djelovanja usmjerenog na jačanje zajedničkih normi na jedinstvenom tržištu.

5.1.8. EGSO poziva Komisiju da podnese prijedlog za usklađivanje informacija koje se pružaju građanima u vezi s pokuštvom.

5.2. *Osobe s invaliditetom*

5.2.1. Kategorija osoba s invaliditetom, kojoj pripada 15 % europskog stanovništva, pogođena je dodatnim preprekama koje ju sprečavaju da uživa slobodno kretanje omogućeno jedinstvenim tržištem. EGSO pozdravlja nedavno predstavljanje Europskog akta o pristupačnosti koji je predložila Europska komisija i čiji je cilj promicanje pristupačnosti robe i usluga.

5.3. *Zanimanja*

5.3.1. EGSO podupire potrebu za stvaranjem zajedničkog sustava za slobodna zanimanja koji bi vrijedio u svim europskim državama te smatra da bi se europska strukovna iskaznica trebala proširiti na sve moguće kategorije u skladu s europskom Direktivom o stručnim kvalifikacijama.

5.4. *Patenti*

5.4.1. Sustavi zaštite prava intelektualnog vlasništva, osobito za MSP-ove, nezadovoljavajući su i ne pružaju sigurnost u pogledu istodobnog postojanja jedinstvenog patenta i nacionalnih патената te nacionalnih svjedodžbi o dodatnoj zaštiti.

5.4.2. EGSO se slaže da je potrebno uspostaviti jedinstveni sud koji bi jamčio jedinstvenu nadležnost u postupcima koji se odnose na patente.

5.4.3. EGSO podržava prijedlog Komisije da se postupci izdavanja jedinstvenog zakonskog prava za svjedodžbe o dodatnoj zaštiti prenesu na razinu EU-a.

5.5. *Javna nabava*

5.5.1. U pogledu javnih nabava EGSO se zalaže za provedbu sustava prikupljanja podataka i novih analitičkih instrumenata kojima bi se mogli utvrditi problemi i nepravilnosti.

5.5.2. Uspostava europskih registara javne nabave radi utvrđivanja nepravilnosti u postupcima nabave mogla bi biti vrlo korisna.

5.5.3. EGSO se slaže da je korisno uspostaviti dobrovoljni *ex-ante* mehanizam za procjenu aspekata povezanih s postupkom sklapanja ugovora o javnoj nabavi u slučaju nekih velikih infrastrukturnih projekata.

5.6. *Solvit*

5.6.1. EGSO poziva Komisiju da proširi ovlasti i utjecaj mreže Solvit kako bi države članice, koje u posljednje vrijeme budno prate snažna oživljavanja nacionalizma, poštovale odredbe jedinstvenog tržišta.

5.6.2. EGSO napominje da je kultura provedbe jedinstvenog tržišta još uvijek slaba te da postoji previše ograničavajućih nacionalnih aktivnosti i zbog toga ga nije moguće u potpunosti provesti.

Bruxelles, 16. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prospektu koji se objavljuje prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili uvrštavanja za trgovanje

(COM(2015) 583 završna verzija)

(2016/C 177/02)

Izvjestiteljica: Milena ANGELOVA

Dana 15. siječnja 2016. i 18. siječnja 2016., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prospektu koji se objavljuje prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili uvrštavanja za trgovanje

(COM(2015) 583 završna verzija).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 16. ožujka 2016.), sa 158 glasova za, 1 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) čvrsto podupire trenutni Prijedlog uredbe, kao i njezin temeljni pristup – pojednostavljenje i racionalizaciju zahtjeva za prospekt koji se objavljuje prilikom javne ponude vrijednosnih papira na uređenim tržištima, što ih čini troškovno isplativijima i korisnijima za ulagače u pogledu informacija koje sadrže. Odbor cijeni veću pravnu jasnoću koju izdavateljima, ulagačima i svim dionicima u ovom slučaju pruža uredba u odnosu na direktivu jer će ona ojačati pouzdanje i povjerenje ulagača te promicati ostvarivanje unije tržišta kapitala.

1.2. EGSO pozdravlja poseban naglasak stavljen na ponovno pridobivanje povjerenja ulagača, odobrava posebne aktivnosti poduzete u tom pogledu te podupire načelo da lakša čitljivost prospekta i usmjerenost na konkretno stanje izdavatelja ima dvostruku korist: smanjenje troškova i jačanje važnosti prospekta za potencijalne ulagače. EGSO također smatra kako će mogućnost da svi prospekti u EU-u budu dostupni u zajedničkoj korisnicima prilagođenoj i pristupačnoj bazi podataka pridonijeti znatnom rastu tržišta kapitala u Europi, većem samopouzdanju ulagača i stvaranju raznolikijih financijskih proizvoda.

1.3. Prijedlog uredbe jasno je usmjeren na smanjenje administrativnog opterećenja povezanog s izradom prospekta za sve izdavatelje, osobito za mala i srednja poduzeća, česte izdavatelje vrijednosnih papira i sekundarnih izdanja te stoga zaslužuje potporu EGSO-a. Treba cijeniti i napore uložene u to da se poveća važnost prospekta kao alata za objavljivanje informacija potencijalnim ulagačima te da se postigne veća konvergencija između propisa EU-a o prospektu i drugih propisa EU-a o objavljivanju.

1.4. Kako bi se zajamčilo da će se Prijedlogom uredbe ostvariti zacrtani ciljevi, potrebno je sve dionike blisko uključiti u postupak izrade zakonodavstva druge razine i provesti iscrpnu, kvalitativnu procjenu učinka dvije godine nakon stupanja uredbe na snagu. EGSO je posebno zainteresiran za aktivno sudjelovanje u takvim savjetovanjima.

1.5. EGSO potiče Komisiju da razjasni pojedina nejasna pitanja koja mogu utjecati na učinak predložene uredbe te da izbjegava bilo kakvu situaciju u kojoj bi margina diskrecije prepuštena državama članicama mogla pridonijeti nastanku nepotrebnog i nesrazmjernog opterećenja za izdavatelje ili negativno se odraziti na jasnoću informacija važnih za ulagače. Stoga se preporučuje da Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) prilikom izvršavanja svojih ovlasti za stvaranje veće konvergencije nadzornih praksi u državama članicama razmatra ne samo stajališta lokalnih regulatornih tijela, nego i ona lokalnih dionika, uključujući sudionike na tržištu.

2. Prijedlog Europske komisije

2.1. Reforma zakonodavstva koja se odnosi na objavljivanje prospekata prilikom javne ponude vrijednosnih papira dio je trećeg stupa Plana ulaganja za Europu ⁽¹⁾ kojim se želi poboljšati poslovno okruženje i koji je ključni element unije tržišta kapitala ⁽²⁾.

2.2. Prijedlog uredbe rezultat je dugotrajnih napora Europske komisije da poboljša pravni okvir za objavljivanje informacija prilikom izdavanja vrijednosnih papira. Stoga bi sastavne dijelove Prijedloga trebalo procijeniti retroaktivno, uzimajući u obzir napredak koji je već postignut u različitim etapama tog pothvata.

2.2.1. Direktiva 2003/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾ zamijenila je dvije ranije direktive o pojedinostima koje treba objaviti radi uvrštenja (1980.) ⁽⁴⁾ i o prospektima (1989.) ⁽⁵⁾ koje su bile izložene snažnim kritikama dionika jer su njima omogućene izrazito raznolike prakse diljem Unije, a temeljile su se na sustavu uzajamnog priznavanja, pri čemu je znatan diskrecijski prostor ostavljen tijelima države članice domaćina. U njoj je također prvi put predstavljeno načelo „jedinstvene putovnice“.

2.2.2. Revizija Direktive 2003/71/EZ provedena 2010. godine pokazala je da njoj, unatoč određenom napretku, nedostaje potrebne pravne jasnoće, da nije dovoljno djelotvorna i učinkovita te da njom nije postignuta potrebna ravnoteža između učinkovitosti tržišta i zaštite ulagača. Stoga je zamijenjena Direktivom 2010/73/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁶⁾.

2.2.3. Ocjena učinka Direktive 2010/73/EU provedena je tri godine nakon njezina stupanja na snagu. Ocjena je jasno pokazala da ta direktiva nije uspjela polučiti očekivane rezultate (npr. u pogledu sažetka prospekta), da nije bila dovoljno ambiciozna (razmjerne obveze objavljivanja) ili da jednostavno nije sadržavala mjere kojima bi se zadovoljila sva očekivanja dionika.

⁽¹⁾ COM(2014) 903 završna verzija.

⁽²⁾ COM(2015) 468 završna verzija. Akcijski plan za uniju tržišta kapitala predstavlja sveobuhvatan i ambiciozan program mjera za jačanje uloge financiranja po tržišnim načelima u europskoj ekonomiji.

⁽³⁾ Direktiva 2003/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenog 2003. o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja u trgovanje te o izmjeni Direktive 2001/34/EZ (SL L 345, 31.12.2003., str. 64.).

⁽⁴⁾ Direktiva Vijeća 80/390/EEZ od 17. ožujka 1980. o koordinaciji zahtjeva za sastavljanje, provjeru i distribuciju pojedinosti koje treba objaviti radi uvrštenja vrijednosnih papira u službenu kotaciju burze (SL L 100, 17.4.1980., str. 1.).

⁽⁵⁾ Direktiva Vijeća 89/298/EEZ od 17. travnja 1989. o koordinaciji zahtjeva za sastavljanje, provjeru i distribuciju prospekta koji se objavljuje prilikom ponude prenosivih vrijednosnih papira javnosti (SL L 124, 5.5.1989., str. 8.).

⁽⁶⁾ Direktiva 2010/73/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. o izmjeni Direktive 2003/71/EZ o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštenja u trgovanje i o izmjeni Direktive 2004/109/EZ o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s podacima o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu (SL L 327, 11.12.2010., str. 1.).

2.2.4. Prijedlog uredbe sadrži mnoge nove značajke i mjere te se može smatrati velikim korakom naprijed prema boljem i učinkovitijem uređenju izdavanja emisija javnosti i prema učinkovitijem omogućavanju aktivnosti izdavatelja i ulagača u EU-u.

2.3. Glavni cilj Prijedloga jest trgovačkim društvima olakšati i pojeftiniti prikupljanje kapitala diljem Unije na temelju jednog odobrenja regulatornog tijela u samo jednoj državi članici (obično u matičnoj zemlji) te istodobno ulagačima osigurati primjerene i točne informacije.

3. Opće napomene

3.1. EGSO u cijelosti podupire inicijativu Europske komisije da pojednostavi izradu i postupke povezane s objavljivanjem prospekata prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu koje se nalazi ili djeluje u državi članici, čime bi prospekti postali troškovno isplativiji i korisniji za ulagače u pogledu informacija koje sadrže. EGSO je već izrazio potporu tim istim načelima u Mišljenju o Direktivi 2003/71/EZ⁽⁷⁾.

3.2. EGSO naglašava važnost ponovnog pridobivanja povjerenja ulagača i u tom pogledu pozdravlja poseban naglasak koji se u Prijedlogu uredbe stavlja na ulagače. Odbor odobrava posebne aktivnosti poduzete u tom pogledu te podupire načelo da lakša čitljivost prospekta i usmjerenost na konkretno stanje izdavatelja ima dvostruku korist: smanjenje troškova i jačanje važnosti prospekta za potencijalne ulagače. Odbor također cijeni poboljšanje u strukturiranju čimbenika rizika u prospektu.

3.3. EGSO isto tako u cijelosti podupire i potiče stajalište Komisije da je potrebno poduzeti mjere za poboljšanje situacije za izdavatelje smanjenjem administrativnog opterećenja prilikom javne ponude vrijednosnih papira jer MSP-ove trenutno u tom pogledu koči golema količina potrebne dokumentacije i visoki troškovi koji proizlaze iz toga. Odbor smatra da će predviđeno vrijeme i ušteda troškova za izdavatelje spomenute u procjeni učinka Prijedloga uredbe (otprilike 175 milijuna EUR godišnje) dalje pridonijeti povećanju poslovne konkurentnosti EU-a.

3.4. EGSO smatra kako će mogućnost da svi prospekti u EU-u budu dostupni u zajedničkoj korisnicima prilagođenoj i pristupačnoj bazi podataka pridonijeti znatnom rastu tržišta kapitala u Europi, većem samopouzdanju ulagača i stvaranju raznolikijih financijskih proizvoda. Kako bi takva baza podataka uistinu bila učinkovita, trebala bi biti prilagođena korisniku i primjenjivati formate koji bi omogućili jednostavan pristup informacijama i njihovo korištenje.

3.5. EGSO pozdravlja zahtjev da se objavljuje manje informacija, ali da one budu standardizirane, što bi također racionaliziralo rad i smanjilo tekuće troškove nadležnih tijela.

3.6. EGSO pozdravlja odabir zakonodavnog instrumenta i odluku o reguliranju tog područja s pomoću uredbe, a ne direktive. Uredba, odnosno jedinstveni niz odredaba koje države članice moraju izravno provesti, eliminira diskrecijsko pravo koje je dosad postojalo u prenošenju direktive⁽⁸⁾ u nacionalno zakonodavstvo država članica. Usvajanje uredbe osigurava jedinstvenost i integritet unutarnjeg tržišta, smanjuje razlike i fragmentaciju među zakonodavnim odredbama koje su na snazi u EU-u te pogoduje uniji tržišta kapitala. Takav će pristup također pojednostavniti situaciju za ulagače koji se neće morati upoznavati s različitim nacionalnim zakonodavstvima prilikom razmatranja mogućnosti ulaganja u inozemstvu.

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a o Direktivi 2010/73/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenog 2010. o izmjeni Direktive 2003/71/EZ o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštenja u trgovanje i o izmjeni Direktive 2004/109/EZ o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s podacima o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu (SL C 347, 18.12.2010., str. 79.).

⁽⁸⁾ Direktiva 2010/73/EU.

3.7. S obzirom na to kako se zakon EU-a o prospektima razvio i na iskazanu potrebu za njegovim neprestanim poboljšanjima, EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija, čak i u fazi prijedloga, izrazila namjeru procijeniti učinak uredbe nakon njezina stupanja na snagu te, konkretnije, da je iznijela parametre za to. Međutim, Odbor smatra kako je pet godina predugo razdoblje za čekanje na tako bitnu procjenu te poziva na znatno smanjenje tog razdoblja na dvije godine nakon stupanja uredbe na snagu. To će omogućiti brži pregled učinaka predložene uredbe te, eventualno, poduzimanje korektivnih mjera. EGSO preporučuje provođenje kvalitativne, detaljne evaluacije radi nadopune spomenutih parametara kvantitativne procjene, uključujući kvalitativnu, iscrpnu procjenu u okviru koje će se analizirati i kako je te u kojoj mjeri kapital prikupljen uz pomoć pojednostavljenog prospekta doveo do poboljšanja konkurentnosti poduzeća, kao i u kojoj je mjeri takav prospekt pridonio napretku u promicanju tržišta kapitala u državama članicama te kako je to utjecalo na cjelokupnu poslovnu klimu u njima. Osim toga, od ključne je važnosti procijeniti jesu li države članice izvršile prekomjernu regulaciju prilikom uvođenja odredbi iz uredbe u područja u kojima uživaju diskrecijsko pravo prilagodbe.

4. Posebne napomene

4.1. Povišenje praga za izdanja koja zahtijevaju prospekt na 500 000 EUR⁽⁹⁾ korak je u pravom smjeru prema pojednostavljenju birokracije s ciljem olakšavanja pristupa financiranju za MSP-ove. S druge strane, pravo država članica da zahtijevaju posebne obrasce za objavljivanje informacija za ta izdanja⁽¹⁰⁾ ne smije dovesti do dodatnih administrativnih prepreka i „prekomjerne regulacije“⁽¹¹⁾ te bi trebalo biti obuhvaćeno procjenom učinka koja se treba provesti nakon stupanja uredbe na snagu. EGSO smatra da s tim u vezi postoje određeni rizici te poziva Komisiju da u okviru procjene učinka tom pitanju posveti veću pozornost.

4.2. EGSO u cijelosti podupire posebnu pozornost koju Komisija posvećuje pružanju točne definicije „MSP-a“ i dijeli stajalište da će tu definiciju možda biti potrebno dodatno prilagoditi⁽¹²⁾. Odbor je u nizu nedavnih mišljenja⁽¹³⁾ već spomenuo potrebu za usvajanjem jedinstvene, ažurirane i preciznije definicije.

4.2.1. EGSO podupire definiciju iz Prijedloga uredbe (članak 2. stavak 1. točka (f)) prema kojoj treba ispuniti istodobno barem dva od triju kriterija iz Preporuke Europske komisije 2003/361⁽¹⁴⁾. Taj bi pristup trebalo usvojiti na široj osnovi i uvesti u sve zakonodavne prijedloge Komisije, kao i u zakone te administrativne prakse država članica.

⁽⁹⁾ Članak 1. stavak 3. točka (d) Prijedloga uredbe.

⁽¹⁰⁾ Članak 3. stavak 2. Prijedloga uredbe.

⁽¹¹⁾ U Komunikaciji „Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a“ (COM(2015) 215 završna verzija, str. 7.) Komisija iznosi sljedeću definiciju prekomjerne regulacije: „Države članice često pri provedbi zakonodavstva EU-a na nacionalnoj razini prelaze granicu zahtijevanoga (tzv. prekomjerno propisivanje)“. U istom stavku Komisija navodi da se time „mogu povećati koristi, ali i stvoriti dodatni troškovi poduzetima i javnim tijelima koji se pogrešno pripisuju zakonodavstvu EU-a“.

⁽¹²⁾ Članak 2. stavak 1. točka (f) Prijedloga uredbe.

⁽¹³⁾ Mišljenje EGSO-a o Zelenoj knjizi o stvaranju unije tržišta kapitala (SL C 383, 17.11.2015., str. 64.); Informativno izvješće EGSO-a o pristupu malih i srednjih poduzeća financiranju, EESC-2014-06006-00-00-ri-tra; Mišljenje EGSO-a o obiteljskim poduzetima u Europi kao izvoru novog rasta i boljih radnih mjesta (SL C 13, 15.1.2016., str. 8.). U tim mišljenjima Komisija je pozvana da poboljša definiciju MSP-ova kako bi se bolje odrazila raznolikost poduzeća u Europi te kako bi se odgovorilo na potrebu za standardiziranjem različitih definicija iznesenih u Preporuci Komisije 2003/361/EZ (koja uglavnom preslikava Preporuku Komisije 96/280/EZ iz 1996., u velikoj je mjeri zastarjela i ne vodi računa o proširenju EU-a), u Direktivi 2014/65/EU od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i u Direktivi 2013/34/EU od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća (nepodudarnosti u definicijama iz dviju direktiva bit će predmet rasprave u Prijedlogu uredbe koji se ovdje razmatra).

⁽¹⁴⁾ Članak 2. stavak 1. točka (f) Prijedloga uredbe. Izvorna definicija MSP-ova iz Preporuke 96/280/EZ u praksi zahtijeva istodobno ispunjenje dvaju od tri kriterija. Ali Preporukom 2003/361/EZ omogućuje se margina diskrecije za nadležna tijela „u interesu administrativnog pojednostavljenja ... da primjenjuju samo jedan kriterij – broj zaposlenika – za potrebe provedbe nekih svojih politika“ (uvodna izjava 7.), što dovodi do toga da definicijom nije obuhvaćen velik broj trgovačkih društava koji bi ispunjavao uvjete da se istodobno primjenjuju dva od triju kriterija u skladu s izvornom definicijom.

4.2.2. Odbor u velikoj mjeri podupire povišenje praga sa 100 na 200 milijuna EUR za definiciju „trgovačkog društva sa smanjenom tržišnom kapitalizacijom”⁽¹⁵⁾, što ponovno potvrđuje definiciju iz Direktive 2014/65/EU⁽¹⁶⁾ i uklanja razlike između te definicije i one iz Direktive 2003/71/EZ⁽¹⁷⁾.

4.3. Mogućnost objavljivanja „dobrovoljnih prospekata”⁽¹⁸⁾ izdavateljima pruža dodatnu fleksibilnost i olakšava pristup tržištima kapitala EU-a.

4.4. Odredbe kojima se olakšava naknadno „lančano” trgovanje vrijednosnim papirima⁽¹⁹⁾ vrlo su pozitivan novi element.

4.5. Predloženi iznimno detaljan opis sažetka prospekta⁽²⁰⁾ značajno smanjuje opterećenje izdavatelja, čime se nadoknađuje nedostatak utvrđen ocjenom Direktive 2010/73/EU. Obveza uvrštavanja isključivo osnovnih i relevantnih informacija predstavlja pojednostavljenje i za izdavatelje i za ulagače, a potonjima olakšava korištenje dobivenih podataka te usporedbu prospekata različitih izdavatelja. Odbor poziva Komisiju da osigura primjenu građanskopravne odgovornosti na sve slučajeve.

4.6. Predviđena mogućnost izrade osnovnog prospekta prilikom izdavanja ne vlasničkih vrijednosnih papira pruža fleksibilnost dodatnoj kategoriji izdavatelja.

4.7. Univerzalan registracijski dokument korisna je opcija⁽²¹⁾ koja znatno smanjuje mnoge administrativne prepreke za česte izdavatelje i time im olakšava pristup tržištu kapitala.

4.8. Posebne obveze objavljivanja⁽²²⁾, koje trgovačkim društvima olakšavaju objavljivanje, a ulagačima obradu informacija, također zaslužuju pohvalu i potporu.

4.9. EGSO izričito pozdravlja činjenicu da će Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) dobiti zadaću formuliranja određenih regulatornih i provedbenih tehničkih normi. One obuhvaćaju smjernice za jasnije postupanje s čimbenicima rizika i njihovo pripisivanje određenim kategorijama s naglaskom na posebne, a ne općenite rizike, kao i popise za proširenje objavljenih informacija koje se u prospekt mogu uvrstiti upućivanjem. To će unaprijediti integraciju u području tržišta kapitala.

4.10. EGSO predlaže da se uvrste i prijedlozi čiji je cilj veća standardizacija postupaka za provjeru i pregled prospekta u slučaju obustave ili otkazivanja objavljivanja. U mnogim slučajevima prije konačne odluke regulatorne institucije postoje višestruki postupci usmjereni prema natrag ili naprijed. To dovodi do nepotrebnog odgađanja koje može biti poprilično skupo za izdavatelja u usporedbi sa situacijom u kojoj regulatorno tijelo iznosi sve preporuke u jednom koraku. Stoga Odbor smatra kako bi za ostvarenje napretka u uniji tržišta kapitala bilo korisnije da ESMA razradi ujednačena pravila za države članice o vremenskim rokovima i o oblicima posebnih uputa za potencijalne izdavatelje o tome kako se nositi sa svim nedostacima u nacrtu prospekta. To bi olakšalo izdavateljima, a posebno MSP-ovima, izradu vlastitih prospekata te bi također stvorilo homogenije okruže i smanjilo razloge za regulatorno diskrecijsko pravo.

⁽¹⁵⁾ Članak 2. stavak 1. točka (f) druga alineja Prijedloga uredbe.

⁽¹⁶⁾ Članak 4. stavak 1. točka 13. Direktive 2014/65/EU.

⁽¹⁷⁾ Članak 2. stavak 1. točka (t) Direktive 2003/71/EZ.

⁽¹⁸⁾ Članak 4. Prijedloga uredbe.

⁽¹⁹⁾ Članak 5. Prijedloga uredbe.

⁽²⁰⁾ Članak 7. Prijedloga uredbe.

⁽²¹⁾ Članak 9. u vezi s člankom 10. stavkom 2., člankom 11. stavkom 3., člankom 13. stavkom 2. i člankom 19. stavkom 5. Prijedloga uredbe.

⁽²²⁾ Članci 14. i 15. Prijedloga uredbe.

4.11. Odbor također podupire dobrovoljnu dimenziju prospekta, odnosno praksu prema kojoj bi trgovačka društva ulagačima mogla davati dodatne činjenično točne, nefinancijske informacije povezane s pitanjima poput zaštite okoliša, praksi proizvodnje, sudjelovanja u socijalnim programima itd. Takve su informacije posebno bitne za velika javna trgovačka društva koja su nositelji korporativne društvene odgovornosti te su u skladu sa zahtjevom da prospekt bude točan, jasan i potpun.

4.12. EGSO bi želio iznijeti sljedeće preporuke za poboljšanje priloga Prijedlogu uredbe:

4.12.1. Odjeljci koji se tiču rizika trebali bi biti iscrpniji: u registracijskom dokumentu trebalo bi razlikovati rizike za trgovačko društvo i one za njegovo poslovanje (Prilog II., II.C, str. 5.).

4.12.2. Kako bi se izbjeglo udvostručavanje informacija, obavijest o vrijednosnim papirima trebala bi obuhvaćati samo rizike povezane s vrijednosnim papirima (Prilog III., III.C, str. 8.).

4.12.3. Identitet direktora, višeg rukovodstva, savjetnika, revizora i određene druge informacije (Prilog III., I., str. 8.) trebalo bi ukloniti iz obavijesti o vrijednosnim papirima jer se te informacije nalaze u registracijskom dokumentu, osim u slučaju dioničara koji izdaju vrijednosne papire.

4.12.4. Statut izdavatelja može se objaviti u zasebnom referentnom dokument na koji se može upućivati u prospektu.

4.12.5. EGSO preporučuje skraćivanje roka za odobrenje prospekata neredovnih izdavatelja kao i roka za odgovor regulatornog tijela u slučaju unošenja izmjena; ti bi rokovi trebali biti kraći od prvobitno predloženih. Također bi trebalo omogućiti podnošenje samo ispravljenih dijelova prospekta kao odgovor na komentare te smanjenje broja papirnatih kopija uvođenjem elektroničke inačice prospekta i njegovih priloga.

4.12.6. EGSO poziva Komisiju da uvede razuman rok kojim će se osigurati nesmetan tijek provedbe novih odredbi, a tržištima i izdavateljima omogućiti da se na odgovarajući način prilagode novonastalim promjenama.

5. Otvorena pitanja

5.1. Pojedina pitanja koja mogu utjecati na učinak predložene uredbe nisu dovoljno objašnjena i EGSO preporučuje njihovu detaljniju obradu.

5.1.1. Za ponude vrijednosnih papira uveden je prag od 500 000 EUR, s time da prospekt nije potreban ako je vrijednost izdanja manja od toga⁽²³⁾. U potonjem slučaju nacionalna regulatorna tijela mogu, prema svojoj procjeni, izdavateljima omogućiti „odgovarajuće oblike objavljivanja”. EGSO preporučuje da bi sadržaj tih „odgovarajućih oblika” trebalo utvrditi unaprijed kako bi se onemogućilo bilo kakvo nejednako postupanje prema tim izdavateljima u različitim državama članicama EU-a te kako bi oni bili jednostavniji od prospekta.

5.1.2. Osim toga, postoji odredba za nacionalna regulatorna tijela o izuzeću svih izdanja između 500 000 EUR i 10 000 000 EUR od odredbi uredbe o usklađenom prospektu, pod uvjetom da se izuzeće odnosi samo na prijedlog unutar dotične države članice i da se za prospekt ne mora upotrijebiti „putovnica”. S tim u vezi Odbor smatra da je mogućnost nejednakog postupanja nacionalnih zakonodavstava različitih država članica prema istim kategorijama izdavatelja utoliko veća ako je veće diskrecijsko pravo nacionalnog regulatornog tijela. To također pridonosi izbjegavanju potencijalnih neželjenih posljedica nižih razina zaštite potrošača. S obzirom na to, Odbor smatra da bi opseg diskrecijskog prava na nacionalnoj razini trebalo u određenoj mjeri smanjiti. Kako bi se ta zamisao dodatno razradila, EGSO poziva Komisiju da analizira bi li spomenuto izuzeće za sva izdanja u vrijednosti između 500 000 i 10 000 000 EUR eventualno moglo biti štetno, osobito za mala i srednja poduzeća u pogledu unije tržišta kapitala. Odbor poziva Komisiju da na temelju zaključaka takve analize ponovno razmotri bi li to izuzeće trebalo zadržati ili od njega odustati.

⁽²³⁾ Članak 1. stavak 3. točka (d) Prijedloga uredbe.

5.1.3. O delegiranim aktima u smislu članka 42. predložene uredbe trebalo bi temeljito raspravljati sa svim dionicima prije njihova konačnog usvajanja. EGSO je posebno zainteresiran za aktivno sudjelovanje u savjetovanjima za razvoj zakonodavstva druge razine.

5.1.4. Slično tome, ESMA bi u izvršavanju svojih ovlasti radi jamčenja konvergencije nadzornih praksi u državama članicama trebala razmotriti ne samo stajališta lokalnih regulatornih tijela, nego i ona lokalnih dionika, uključujući sudionike na tržištu.

5.1.5. Budući da za izdanja iznosa manjeg od 500 000 EUR prospekt nije potreban i da su ona izvan područja primjene uredbe, EGSO preporučuje da EK ili ESMA dostave preporuke državama članicama o tome kako razjasniti status MSP-ova koji su izdavatelji a kojima nije dopušteno trgovanje na uređenim tržištima, nego trgovanje na multilateralnim trgovinskim platformama ili putem platformi za skupno financiranje. Tim bi se preporukama također trebalo obuhvatiti pitanje hoće li se takva trgovačka društva smatrati javnima ili privatnima te kakva će se nadzorna pravila odnositi na njih.

5.1.6. EGSO skreće pozornost na formulaciju u članku 25. stavku 2. o „jeziku koji se uobičajeno upotrebljava u području međunarodnih financija” te smatra da bi taj jezik trebao biti jedan od službenih jezika EU-a, priznat od strane države domaćina.

5.1.7. Bilo bi svrsishodno kad bi se u članak 7. o sažetku u kojem su navedene informacije za ulagače uključila specifična upozorenja o rizicima u vezi s predmetnim ulaganjem.

Bruxelles, 16. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci – Plan za postizanje dosljednijeg vanjskog zastupanja europodručja u međunarodnim forumima

(COM(2015) 602 završna verzija)

i

Prijedlogu odluke Vijeća o utvrđivanju mjera u cilju postupne uspostave jedinstvenog zastupanja europodručja u Međunarodnom monetarnom fondu

(COM(2015) 603 završna verzija — 2015/0250 (NLE))

(2016/C 177/03)

Izvjestitelj: Petr ZAHRADNÍK

Dana 11. studenog 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci – Plan za postizanje dosljednijeg vanjskog zastupanja europodručja u međunarodnim forumima

(COM(2015) 602 završna verzija)

i

Prijedlogu odluke Vijeća o utvrđivanju mjera u cilju postupne uspostave jedinstvenog zastupanja europodručja u Međunarodnom monetarnom fondu

(COM(2015) 603 završna verzija – 2015/0250 (NLE)).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 17. ožujka 2016.), sa 204 glasa za, 5 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke (prijedlozi)

1.1. Temeljni opći zaključak jest tvrdnja da treba ojačati vanjsko zastupanje europodručja ako se želi da ono u međunarodnim financijskim institucijama bude aktivnije, učinkovitije i izražajnije, što će ojačati njegov relativni značaj u međunarodnim financijskim institucijama i osigurati mu istaknutiju poziciju na međunarodnim financijskim tržištima. EGSO je i prije objavljivanja tih dokumenata izradio mišljenja o toj temi ⁽¹⁾.

1.2. EGSO se također slaže s logikom obaju dokumenata, odnosno s tim da bi zastupljenost europodručja u globalnom gospodarstvu trebalo uskladiti s izrazito ojačanim unutarnjim upravljanjem europodručjem (što je postignuto osobito u razdoblju 2009. – 2014.), čime bi se odrazilo jačanje političkog stupa koji osigurava ravnotežu odnosa i dosljednost između unutarnje kohezije i vanjskih potreba funkcioniranja europodručja te koji također vodi do približavanja modela gospodarskih politika pojedinačnih država članica.

1.3. EGSO se također iz više razloga slaže da prioritet treba dati jačanju vanjskog zastupanja europodručja u Međunarodnom monetarnom fondu (MMF-u), ponajprije zbog dominantne uloge MMF-a u globalnom ekonomskom upravljanju i kreiranju gospodarskih politika te zbog njegova praktičnog angažmana u programima spašavanja niza država EU-a posljednjih godina.

⁽¹⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a: politički stup” (SL C 332, 8.10.2015., str. 8.).

1.4. EGSO istodobno smatra da predloženo jačanje vanjskog zastupanja EU-a, odnosno europodručja, predstavlja prvi korak u čitavom jednom procesu, nakon kojeg će uslijediti podjednako iscrpan scenarij za druge relevantne institucije (npr. Banku za međunarodne namire (BIS) ili OECD), primjerice za potrebe bankovne unije ili unije tržišta kapitala. EGSO predlaže Europskoj komisiji da – zadržavajući prioritet koji se u strategiji jačanja vanjskog zastupanja europodručja daje MMF-u – razvija scenarij jačanja i povećanja učinkovitosti veza s ostalim mjerodavnim međunarodnim institucijama, ponajprije s obzirom na njihove nadležnosti.

1.5. EGSO se općenito slaže s predloženim scenarijem za postizanje cilja da se vanjsko zastupanje europodručja ostvari u obliku jedinstvene zastupljenosti u MMF-u do 2025. i podržava poziv Europske komisije za postizanje konsenzusa između Europskog parlamenta i Vijeća koji bi Vijeću omogućio usvajanje općenito korisnih odluka o predloženom postupku.

1.6. U tom pogledu EGSO također preporučuje da se, s jedne strane, izričito i jasno definiraju uloge pri vanjskom zastupanju europodručja te, s druge strane, da se one na koordiniran način povežu s ulogama EU-a kao cjeline, radi očuvanja integriteta unutarnjeg tržišta. EGSO smatra da se predloženo zastupanje europodručja u MMF-u također dotiče područja koja su činjenično i sadržajno izvan tematske definicije europodručja, ali su iznimno važni za EU kao cjelinu i sve njegove države članice. EGSO se istodobno zalaže za to da se u kontekstu vanjskog zastupanja europodručja vodi računa i o njegovu budućem proširenju. Odgovarajuća koordinacija može predstavljati dodatan razlog i motiv za ocjenjivanje odluke o spremnosti države članice za pridruživanje europodručju.

1.7. EGSO se slaže s glavnim točkama scenarija u tri faze za postizanje jedinstvene zastupljenosti u MMF-u do 2025. godine te s prijelaznim fazama koje vode do tog cilja. Međutim, mora se osigurati odgovarajući politički pritisak radi pravodobnog ispunjavanja obveza i obećanja država članica koji iz toga proizlaze.

1.8. EGSO se također slaže s prijedlogom za stvaranje okvira koji će omogućiti uvođenje funkcije predstavnika nadležnog za interese europodručja, ponajprije pri MMF-u, ali i pri svim ostalim mjerodavnim financijskim institucijama u Bruxellesu (pretvaranje stalne radne skupine za pitanja povezana s MMF-om (SCIMF) u punopravni pododbor Gospodarskog i financijskog odbora). Također treba uspostaviti i tijelo za zastupanje zajedničkih interesa europodručja u Washingtonu D.C te izričito osigurati stvarnu koordinaciju odnosa s državama koje nisu članice europodručja.

1.9. EGSO pretpostavlja da će rezultat predloženog postupka biti bolja i dublja koordinacija između država članica u području gospodarske politike i njezine vanjske dimenzije te očekuje odgovarajuću koordinaciju između pojedinačnih nadležnih institucija i tijela EU-a u vezi s tim pitanjem, uz jačanje potpune transparentnosti.

1.10. EGSO smatra da su oba dokumenta uglavnom usmjerena na proceduralno-organizacijske ili zakonodavno-pravne aspekte problema te preporučuje dodavanje ekonomske analize i kratko očitovanje o očekivanim koristima i učincima nakon njihove provedbe.

1.11. EGSO prihvaća i podržava predloženu praksu redovitog izvještavanja o napretku u postizanju veće vanjske zastupljenosti europodručja (što bi trebalo započeti najranije u proljeće 2017.).

2. Prijedlozi Europske komisije: opis i analiza

2.1. U Mišljenju se iznosi sažet prikaz stajališta o dvama dokumentima koja su 21. listopada 2015. objavljena kao dio paketa mjera za dovršetak europske ekonomske i monetarne unije (EMU). Ti se dokumenti tiču jednog od prioriteta tog paketa – vanjskog zastupanja europodručja. Paket je pritom zamišljen kao sustav uzajamno kauzalnih i međuovisnih koraka koji su ključni za ostvarenje željenog cilja 2025. godine.

2.2. Koncept se temelji na postojećim prijedlozima za stvaranje dubokog i stvarnog EMU-a (studeni 2012.) i dodatno je naglašen u Izvješću petorice predsjednika iz lipnja 2015.

2.3. U dokumentima se polazi od pretpostavke da vanjsku zastupljenost europodručja treba ojačati ponajprije u Međunarodnom monetarnom fondu.

2.4. Kad bi postojala jedinstvena zastupljenost europodručja, bila bi omogućena i jedinstvena komunikacija europodručja s MMF-om u pogledu onih politika EU-a koje su u velikoj mjeri koordinirane (gospodarska i proračunska politika, makroekonomski nadzor, tečajna politika, financijska stabilnost).

2.5. Na to se nadovezuje prijedlog dosljednijeg i učinkovitijeg vanjskog zastupanja europodručja u MMF-u. Strategija na kojoj se on temelji sastoji se u što skorijem postizanju dogovora o tom scenariju te na njegovom postupnom ostvarivanju u tri faze.

2.6. Koncept jačanja vanjske zastupljenosti europodručja treba se provesti na transparentan način, a zainteresiranu bi javnost trebalo redovito izvještavati o napretku.

2.7. Cilj jedinstvenog zastupanja europodručja u MMF-u trebao bi se u skladu sa zakonodavnim prijedlozima iznesenima u dokumentu COM(2015) 603 završna verzija ostvariti najkasnije do 2025. godine na sljedeći način:

- predsjednik Euroskupine predstavlja stajališta europodručja u Vijeću guvernera,
 - predsjednik Euroskupine zastupa europodručje u Međunarodnom monetarnom i financijskom odboru (IMFC),
 - nakon uspostave jedne ili više konstitutivnih skupina koje se sastoje samo od država članica europodručja, izvršni direktor konstitutivne skupine europodručja izravno zastupa europodručje u Izvršnom odboru MMF-a (izbor izvršnog direktora na prijedlog predsjednika Euroskupine; potpuna koordinacija usmenih i pisanih deklaracija).
- 2.8. U slučaju proširenja europodručja poduzet će se potrebne izmjene u koordinaciji s državama koje nisu članice europodručja, a jedinstveno zastupanje prilagodit će se novonastaloj situaciji.

3. Opće napomene

3.1. U prvom se dokumentu uglavnom razmatraju proceduralno-organizacijske teme, a u drugom se stečena saznanja formuliraju u obliku zakonodavnog prijedloga. Oba predstavljaju integralni doprinos stvaranju političkog stupa europodručja i osiguravanju ravnoteže između njegovih unutarnjih i vanjskih instrumenata. Zajednički nastup prilikom vanjskog zastupanja europodručja osnažit će koordinaciju i koheziju u europodručju te pridonijeti zbližavanju cijelog niza gospodarskih politika država članica. Da bi se ta vizija zajamčila i ostvarila, potrebno je preuzeti veću odgovornost radi snažnije integracije i jačanja institucija.

3.2. U razdoblju 2009. – 2014. godine usvojen je dosad neviđen broj mjera za koordinaciju gospodarskih politika EU-a (uvođenje cikličnog procesa europskog semestra; prilagođavanje pravila Pakta za stabilnost i rast; usvajanje paketa od šest mjera i dvije mjere (engl. *six-pack*, *two-pack*); Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (Fiskalni ugovor); Europski stabilizacijski mehanizam (ESM); bankovna unija; unija tržišta kapitala itd.), koje su poduzete uglavnom radi ispravljanja strukturnih nedostataka europodručja, odnosno radilo se o kratkoročnim mjerama za spašavanje kojima se nastojalo zadovoljiti hitne potrebe gospodarske i fiskalne politike. Prvi put nakon dugo vremena, paketom mjera objavljenim 21. listopada 2015. i zasnovanim na Izvješću petorice predsjednika predstavljen je ambiciozni koncept okrenut prema budućnosti i usredotočen na razvoj i poboljšanje institucija, instrumenata i strukture europodručja koje bi nakon provedbe tih mjera trebalo biti optimirano i jače integrirano.

3.3. Mjere poduzete u razdoblju 2009. – 2014. bile su isključivo usmjerene na jačanje unutarnjeg funkcioniranja europodručja, a odgovarajuće osiguravanje vanjskog zastupanja europodručja nije se odvijalo u skladu s rastom njegove važnosti i promjenama u usklađivanju gospodarskih politika. Pozicija europodručja u međunarodnim financijskim institucijama i, slijedom toga, na međunarodnim financijskim tržištima relativno je oslabila, odnosno europodručje ne iskorištava potencijal kojim raspolaže. Vanjsko funkcioniranje europodručja trebalo bi ojačati te postati dosljednije i ujednačenije u globalnoj financijskoj arhitekturi.

3.4. Temu vanjskog zastupanja europodručja potrebno je promatrati u širem političkom kontekstu, koji je predstavljao motiv i za Izvješće petorice predsjednika. Može se zaključiti da:

- (a) postojeća arhitektura EMU-a nije dovoljna za osiguravanje doprinosa koji se očekuju od europodručja;
- (b) mjere usmjerene prema unutarnjim pitanjima europodručja ne mogu biti učinkovite u pogledu uloge koju euro ima u globalnoj ekonomiji bez odgovarajućeg vanjskog zastupanja.

3.5. Za pretpostaviti je da bez odgovarajućeg vanjskog zastupanja neće biti iskorišten potencijal europodručja za kreiranje globalne gospodarske i monetarne politike te da bi moglo doći do ograničavanja atraktivnosti eura kao transakcijske, investicijske i rezervne valute u globalnom kontekstu.

3.6. Potreba usredotočenosti na MMF proizlazi iz snažne komplementarnosti gospodarskih politika i alata EU-a i MMF-a, nakon što je na razini EU-a, a ponajprije europodručja, došlo do njihova izrazitog jačanja i koordinacije⁽²⁾. MMF je, međutim, ključna globalna institucija u području gospodarskog upravljanja koja je, štoviše, u suradnji s Europskom komisijom i Europskom središnjom bankom imala značajnu ulogu u oblikovanju i realizaciji programa spašavanja država članica zahvaćenih ekonomskom i dužničkom krizom. Očekuje se da će uloga MMF-a i dalje jačati, a potreba suradnje europodručja s MMF-om neće se promatrati iz izolirane perspektive pojedinačnih država članica, već iz mnogo šire i složenije perspektive. EGSO također ukazuje na činjenicu da je ulogu koju je u doba krize igrao MMF mogao preuzeti i Europski monetarni fond (čije se uspostavljanje prvobitno predlagalo i prije nastanka europskog monetarnog sustava krajem 1970-ih), samo da je od samog početka bio dio europodručja.

3.7. Postoji niz prepreka koje sprečavaju intenzivnije i učinkovitije vanjsko zastupanje europodručja, a koje su ispravno prepoznate i ocijenjene:

- rascjepkanost među državama članicama (19 članica europodručja zastupljenih u Izvršnom odboru MMF-a raspodijeljeno je u šest konstitutivnih skupina, a dvije države imaju zasebna predstavnička mjesta; takva organizacija često sprečava države članice europodručja da zauzmu zajedničko stajalište),
- nedovoljna zastupljenost europodručja kao cjeline (u Izvršnom odboru MMF-a nema jedinstvenog predstavnika europodručja sa službenim mandatom – sada tu ulogu obnaša predsjednik skupine EURIMF); ni MMF nema idealnog partnera za rješavanje pitanja od važnosti za europodručje (pri čemu na umu treba imati mjere koje su nedavno usvojene radi jačanja koordinacije gospodarskih politika); Europska središnja banka ima status promatrača u Izvršnom odboru MMF-a,
- nedovoljna koordinacija na razini europodručja (davno sklopljeni i nepotpuno provedeni sporazum Europskog vijeća postignut u Beču 1998.); koordinacija na razini Unije posredstvom Gospodarskog i financijskog odbora i njegova Pododbora za pitanja povezana s MMF-om (SCIMF) – iskustvo je pokazalo da pojedine države članice zastupaju svoje stajalište.

⁽²⁾ Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Posljedice krize javnog duga za upravljanje u EU-u” (SL C 51, 17.2.2011., str. 15).

3.8. S obzirom na gore navedeno, osnovna primjedba na dokumente o kojima je riječ jest ta da provedba obaju dokumenata iziskuje visok stupanj koordinacije u više pogleda: između unutarnjih i vanjskih instrumenata europodručja (kojima ono nastoji optimalno oblikovati svoju strukturu i način funkcioniranja, usklađivati gospodarske politike te ostvariti koheziju i konvergenciju), između zemalja europodručja i država članica koje nisu uvele euro (uz pripremljeni postupak za slučaj proširenja europodručja) te između različitih oblika vanjskog zastupanja europodručja (monetarne politike, strukturne politike, bankovnog sustava, financijskog tržišta i gospodarske politike). Načela koordinacije polaze od teze da je euro valuta EU-a.

3.9. Još se može napomenuti da u dokumentima treba uravnotežiti proceduralne, administrativne i zakonodavne koncepte s odgovarajućom gospodarsko-analičkom i političkom argumentacijom.

4. Posebne napomene

4.1. U skladu s gore iznesenim općim napomenama može se preporučiti izrada jednostavne sheme povezanosti novog gospodarskog upravljanja EU-om s politikama MMF-a te, prema potrebi, i drugih institucija, na primjer analogno programu i rasporedu provedbe i realizacije europskog semestra, kako bi rasprava o toj temi bila jasnija i pristupačnija.

4.2. Može se preporučiti i izrada scenarija za unutarnju koordinaciju zainteresiranih institucija i tijela EU-a radi postizanja djelotvorne sinergije među njima, u smislu fleksibilnosti pravila i postupaka, napose u pripremnim i prijelaznim fazama realizacije tog koncepta te prilikom proširenja europodručja. Kao što se poziva u Komunikaciji Komisije, Europski parlament bi, u skladu s metodom Zajednice za donošenje odluka, trebao imati ulogu u tom području radi jamčenja potpune transparentnosti i demokratske odgovornosti.

4.3. Prijedlog za jačanje vanjskog zastupanja europodručja sastavni je dio paketa za preoblikovanje europskog semestra te uvođenje nacionalnih odbora za konkurentnost i Europskog fiskalnog odbora. Upravo će ti koraci iziskivati zastupanje EU-a i europodručja u ostalim relevantnim forumima. U tom se pogledu korisnim čini jačanje suradnje s OECD-om, skupinom G7, skupinom G20, Bankom za međunarodne namire (BIS) ili Svjetskom bankom. Ti se koraci odnose na pitanja u vezi s realizacijom bankovne unije i unije tržišta kapitala te na druge relevantne teme, naime na provedbu i koordinaciju makroekonomskih politika, na reforme u području financijske regulacije i na poreznu transparentnost (predstavnicu EU-a i europodručja – predsjednik Europskog vijeća, predsjednik Europske komisije, predsjednik Euroskupine, predstavnik Europske komisije i Europske centralne banke te ministri pojedinih zemalja zastupljenih u skupini G7 i skupini G20). Potencijalno su otvorene druge opcije, kao što je na primjer Azijska infrastrukturna investicijska banka (AIIB), u kojoj su u relativno velikom broju zastupljene pojedinačne države članice.

4.4. Gore iznesene napomene navode na zaključak da potreba učinkovitijeg vanjskog zastupanja europodručja predstavlja prvi i nezaobilazan korak prema jačanju snage, važnosti i reputacije valute EU-a u globalnom gospodarstvu. Treba ga poduzeti u okviru projekta dovršenja EMU-a, a njegova će uspješnost uvelike ovisiti o realnom ekonomskom učinku europodručja i kvalitetnoj provedbi svih relevantnih gospodarskih politika.

Bruxelles, 17. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita

(COM(2015) 586 završna verzija – 2015/0270 (COD))

(2016/C 177/04)

Izvjestitelj: g. Daniel MAREELS

Dana 18. siječnja i 20. siječnja 2016., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi

Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita

(COM(2015) 586 završna verzija – 2015/0270 (COD)).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 17. ožujka 2016.), sa 197 glasova za, 2 protiv i 8 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Zajedno i istodobno s predstavljanjem Europskog sustava osiguranja depozita (u daljnjem tekstu „**EDIS**”), Europska komisija predstavila je i Komunikaciju „**Ususret dovršetku bankarske unije**”⁽¹⁾. Iz toga proizlazi da se oba teksta trebaju promatrati „usporedno” i da uvođenje daljnje podjele rizika (usp. prijedlog o uspostavi EDIS-a) mora biti „popraćeno” daljnjim mjerama za smanjenje rizika u bankarskoj uniji (usp. Komunikacija). Stoga ova dva teksta predstavljaju dva dijela jedne cjeline, zbog čega EGSO smatra prikladnim da u Mišljenju razmatra i navedenu Komunikaciju. EGSO pozdravlja i zakonodavni prijedlog i Komunikaciju.

1.2. Ukratko, Odbor smatra da je, sada kada je jasno da **EDIS** i najavljene **mjere za smanjenje rizika** imaju određeni broj zajedničkih temeljnih i važnih ciljeva u vezi s dovršetkom bankarske unije, obje vrste mjera potrebno **provesti na isti način i uz pomoć uistinu jednakovrijednih instrumenata i metoda**. Te metode, koje trebaju pružiti identična jamstva za ostvarivanje postavljenih ciljeva, sada su još potrebnije s obzirom na to da su obje vrste mjera komplementarne i nužne za opće prihvatljivo, usklađeno i istodobno konačno rješenje. Iz tog razloga te kako bi se postigao stvarni napredak, Odbor smatra **prijeko potrebnim** da se EDIS i relevantne mjere za smanjenje rizika **započnu i provedu bez odgode te uistinu usporedno**, u skladu s jasnim i konkretnim vremenskom planom. Stvaranje pravih uvjeta za poduzimanje daljnjih koraka također je od velike važnosti za **dovršenje EMU-a**, čiji bitan dio čini **bankarska unija**.

1.3. Kao treći stup, EDIS ima važnu ulogu u bankarskoj uniji. Odbor je već iskazao svoju potporu dovršetku bankarske unije i sustava osiguranja depozita te je ustrajao da se to dovrši što brže, prije svega u cilju jačanja gospodarske i financijske stabilnosti u EU-u.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 završna verzija.

1.4. Stabilni, sigurni i dobro zaštićeni depoziti u interesu su svih, a prije svega štediša i deponenata. Odbor smatra bitnim da se zadrži njihovo povjerenje te da im se osigura što bolja zaštita. Sada je važno da se povjerenje štediša i deponenata bankama poveća te da im se dopusti da iskoriste prednosti financijske integracije i postojanja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja među bankama. Stabilni depoziti i dalje su nužni za financiranje gospodarstva, obitelji i poduzeća, a posebno MSP-ova.

1.5. Za EGSO je bitno da se EDIS-om ojača bankarska unija, da se poveća njezina otpornost na moguće financijske krize te da se poveća financijska stabilnost. Europski sustav osiguranja depozita moći će pozitivno utjecati na situacije pojedinih država članica i banaka s obzirom na to da može bolje ublažiti velike lokalne šokove. To može neke odvratiti od špekuliranja protiv određenih zemalja ili banaka te smanjiti vjerojatnost od navale na banke. Istodobno će oslabiti povezanost institucija i njihovih nacionalnih vlasti.

1.6. Za njih su najavljene mjere smanjenja rizika u bankarskoj uniji još neophodnije. One uvođenjem jedinstvenih tržišnih pravila za banke i slabljenjem povezanosti s nacionalnim vlastima doprinose jačanju bankarske unije. Na taj način jača se otpornost i stabilnost sustava. Za prihvaćanje mehanizama podjele rizika potrebno je uspostaviti jednake uvjete tržišnog natjecanja u pogledu pravila i nadzora. To doprinosi stvaranju nužnog međusobnog povjerenja među svim stranama koje sudjeluju u bankarskoj uniji.

1.7. Ove mjere zahtijevaju da se postojeći zakonodavni okvir bankarske unije (Direktiva o oporavku i sanaciji banaka i Direktiva o sustavu osiguranja depozita) u potpunosti primijeni i provede u svim državama članicama. Pozitivnim se ocjenjuje činjenica da se, od objave prijedloga EDIS-a i Komunikacije, smanjio broj država članica koje još moraju poduzeti napore u tom pogledu. Za njih Europska komisija priprema odgovarajuće mjere.

1.8. Pozornost treba usmjeriti na dodatno smanjenje rizika u bankarskom sektoru i usklađivanje bankarske unije na područjima na kojima su već poduzeti određeni koraci. U tom pogledu smatra se nužnim imati dobro kapitaliziran, stabilan i učinkovit nacionalni sustav osiguranja depozita. Mogući moralni rizici za banke, vlade i štediša trebaju se što više izbjegavati u daljnjoj provedbi ovog stupa bankarske unije. Naime, stvarne situacije u kojima postoji moralni rizik mogu ugroziti učinkovito i sigurno funkcioniranje bankarske unije u njezinoj srži. Ovdje je prikladna odredba da država članica može koristiti EDIS samo ako ispunjava sve uvjete.

1.9. Odbor smatra da bi Komisija trebala provesti sveobuhvatnu i detaljnu studiju učinka, po mogućnosti na temelju prethodnih sličnih studija u okviru Direktive o osiguranju depozita, a s obzirom na važnost teme za bankarsku uniju, dovršenje EMU-a i povjerenje štediša i deponenata. Rezultati te studije trebaju se objaviti kako bi se dodatno ojačala legitimnost prijedloga.

1.10. Novija brojna međunarodna izvješća i dalje ukazuju na velike razlike među državama te na činjenicu da određeni broj izazova na različitim područjima i dalje postoji. Te razlike i izazove također je potrebno ukloniti. Ne ulazeći u detalje, ovdje se radi o sve većem opsegu nenaplativih kredita u bankarskom sektoru i nejednakoj podjeli tog opsega među bankama i državama članicama europodručja.

1.11. Odbor smatra da se kod daljnjeg smanjenja rizika pažnja treba usmjeriti na posljedice za odobravanje kredita. Ključni prioritet za EU i države članice treba biti i ostati odobravanje kredita malim i srednjim poduzećima, malim i srednjim poduzećima u industriji, inovativnim te novoosnovanim poduzećima.

1.12. Osim toga, EGSO smatra da je napredak u okviru dovršenja EMU-a koji se, između ostalog, temelji na monetarnom i financijskom stupu kao dijelovima potpuno izgrađene bankarske unije kojom upravlja EU, izrazito važan. S obzirom na raniju izjavu Odbora da je EMU još uvijek krhak, potrebno ga je ojačati putem daljnje izgradnje svih stupova kako bi se mogao nositi s velikim izazovima pred kojima se nalazi.

1.13. Odbor u tom pogledu smatra da je prijeko potrebno da se stvore dobri i pravi uvjeti za napredak. Za Odbor su „povjerenje” i jačanja povjerenja među državama članicama najvažniji. Povjerenje među državama članicama zahtijeva jednaka pravila tržišnog natjecanja i usklađene pristupe koji se temelje na konvergenciji.

1.14. Konvergencija je pogođena krizom te je u kratkom razdoblju potrebno ostvariti napredak u i među državama članicama. Istodobno je potrebno također podržavati oporavak, olakšati korekcije makroekonomskih nejednakosti i poboljšati sposobnost prilagodbe.

1.15. Odbor se slaže da novi sustav osiguranja depozita mora biti troškovno neutralan za bankarski sektor, ali istodobno smatra da je poželjnije da se u prijedlog EDIS-a izravno uključi predviđena metoda izračuna naknada koja se temelji na riziku, nego da se utvrđuje delegiranim aktom. Ovdje se radi o ključnom dijelu planiranog sustava koji, u načelu, treba utvrditi na najvišoj razini.

2. Kontekst

2.1. Kod stvaranja bankarske unije bitno je da se njezini stupovi postupno uspostavljaju.

2.2. Prva dva koraka bila su uvođenje zajedničkog nadzornog mehanizma, u okviru kojeg ESB vrši nadzor ⁽²⁾ banaka ⁽³⁾ i u europodručju, te uvođenje jedinstvenog sanacijskog mehanizma, od 1. siječnja 2016.

2.3. Kao treći stup bankarske unije predstavljen je **Europski sustav osiguranja depozita** ⁽⁴⁾. Taj sustav nadograđuje se na postojeću Direktivu o osiguranju depozita ⁽⁵⁾ kojom su uvedeni nacionalni sustavi osiguranja depozita i koja uvažava institucionalne zaštitne sustave poput osiguranja depozita. I u izvješću petorice predsjednika o „Dovršenu europske ekonomske i monetarne unije” ⁽⁶⁾ predstavlja se osnivanje sustava osiguranja depozita kao dio dugoročnog plana.

2.4. Novi prijedlog ⁽⁷⁾ razvijat će se postupno ⁽⁸⁾.

2.4.1. Prvu fazu, koja će trajati tri godine, odnosno do 2020. godine, čini *sustav reosiguranja*. U toj fazi nacionalni sustav osiguranja depozita dobiva pristup sredstvima europskog sustava osiguranja depozita nakon što je iscrpio sva svoja sredstva, a pod uvjetom da je relevantna država članica u cijelosti provela odredbe iz Direktive o sustavu osiguranja depozita. Cilj je oslabiti povezanost banaka i njihovih nacionalnih vlasti.

2.4.2. Sustav će postupno prerasti u novi sustav u idućoj fazi („sustav suosiguranja”). U toj fazi nacionalni sustavi neće upotrebljavati vlastita sredstva jer će dobiti pristup sredstvima iz europskog sustava osiguranja depozita u slučaju da je potrebna intervencija. Na početku će pristup sredstvima biti ograničen (20 %), a u razdoblju od četiri godine narast će do 80 %. Tako raste podjela rizika među nacionalnim sustavima.

2.4.3. U trećoj fazi se rizik, koji snosi europski sustav osiguranja depozita, postupno povećava na 100 %. Novi sustav osiguranja depozita u potpunosti će zamijeniti nacionalne sustave do 2024. godine i jedini će biti odgovoran za isplatu ošteta deponentima.

2.5. U tom kontekstu predviđeno je i osnivanje Europskog fonda za osiguranje depozita. On bi se financirao izravno doprinosima banaka, koji su prilagođeni ovisno o riziku. Sustav bi za bankarski sektor trebao biti troškovno neutralan utoliko što će se doprinosi banaka za EDIS moći oduzeti od njihovih nacionalnih doprinosa sustavima osiguranja depozita.

2.6. Sustav će sadržavati stroge garancije. Primjerice, osiguravat će se samo oni nacionalni sustavi osiguranja depozita koji su u skladu s pravilima EU-a i na njima se temelje.

⁽²⁾ Od studenoga 2014.

⁽³⁾ Velike igrače (njih oko 130) nadzire izravno ESB, dok su drugi (više od 6 000 banaka) u prvom redu pod državnim nadzorom.

⁽⁴⁾ Poznat i pod engleskom kraticom „EDIS”, koja dolazi od *European Deposit Insurance Scheme* (Europski sustav osiguranja depozita).

⁽⁵⁾ Predviđena je zaštita depozita štediša iz EU-a u iznosu od 100 000 EUR.

⁽⁶⁾ Vidjeti „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, izvješće Jean-Claudea Junckera u bliskoj suradnji s Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Marijem Draghijem i Martinom Schulzom, posebno str. 11.

⁽⁷⁾ Vidjeti Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita – COM(2015) 586 završna verzija – 2015/0270 (COD), objavljen 24. studenoga 2015.

⁽⁸⁾ Forma EDIS-a slijedit će tipično ustrojstvo bankovne unije: jedinstveni pravilnik u obliku trenutne Direktive o sustavu osiguranja depozita, za svih 28 država članica, dopunjen „EDIS-om” koji je obvezujući za države članice europodručja i otvoren za ostale države članice EU-a koje žele postati dio bankovne unije.

2.7. Komisija je usporedno s tim u Komunikaciji „Ususret dovršetku bankarske unije” najavila niz mjera ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ koje uključuju smanjenje rizika u bankovnoj uniji.

3. Opća zapažanja i komentari

3.1. EGSO utvrđuje da je zajedno s prijedlozima za EDIS objavljena i komunikacija ⁽¹¹⁾ o daljnjem smanjenju rizika u bankarskoj uniji. Komisija smatra da bi se obje publikacije trebalo razmatrati „usporedno”. Što se tiče daljnje podjele rizika (usp. prijedlog za EDIS), utvrđeno je da se ona mora odvijati „usporedno” sa smanjenjem rizika. Odbor ta dva teksta zato smatra neodvojivo povezanim. U skladu s tim, sljedeća zapažanja i komentari razmatrat će se u kontekstu tih novih tekstova.

3.2. EGSO se od početka zalagao za stvaranje bankarske unije i za korake koji su poduzeti u vezi s njezina prva dva stupa ⁽¹²⁾. Za Odbor je bilo bitno da se stvari na tom području brzo odvijaju ⁽¹³⁾.

3.3. Odbor je također neprestano zagovarao dovršetak bankarske unije ⁽¹⁴⁾ i što žurniju uspostavu trećeg stupa u cilju zaštite depozita. U tom kontekstu već ranije je pozivao na jačanje i poboljšanje zajedničkog sustava za zaštitu depozita ⁽¹⁵⁾.

3.4. Odbor pozdravlja prijedloge za EDIS u kojima se podržavaju ciljevi jačanja bankarske unije, poboljšanja i usklađivanja zaštite deponenata, jačanja financijske stabilnosti i daljnjeg ograničavanja povezanosti banaka i država.

3.5. Podjela rizika može imati pozitivan učinak na situaciji u određenim državama članicama i bankama s obzirom na to da može, ako je potrebno, velike lokalne šokove ublažiti znatno bolje od nacionalnih sustava. Na taj način mogu se spriječiti špekulacije protiv pojedinih zemalja ili banaka što bi moglo smanjiti ukupni rizik na razini bankarske unije.

3.6. Dobra zaštita i maksimalna garancija depozita štetiša su neophodni. Od početka krize poduzeti su važni koraci, a izvršenje novih prijedloga može dalje ojačati povjerenje, s obzirom na to da mogu dovesti do veće financijske integracije zemalja i uvođenja ujednačenih uvjeta tržišnog natjecanja za banke.

⁽⁹⁾ Između ostalog, radi se o sljedećim mjerama:

- smanjenju nacionalnih mogućnosti odabira i manevarskog prostora u primjeni bonitetnih pravila kako bi se omogućio što učinkovitiji zajednički nadzor,
- usklađivanju nacionalnih sustava osiguranja depozita,
- usvajanju zakonodavstva kojim bi se preostali propisi o bankama uskladili s međunarodnim pravnim okvirom, osobito u pogledu ograničenja financijske poluge banaka, osiguranja stabilnog bankarskog financiranja i poboljšanja usporedivosti rizikom ponderirane aktive, te kojim bi se do otprilike 2019. godine omogućila provedba preporuka Vijeća o financijskoj stabilnosti u vezi s ukupnom sposobnošću banaka da apsorbiraju gubitke, kako bi se osigurala odgovarajuća sredstva i porezni obveznici zaštitili od troškova sanacije banaka,
- provođenju postojećih pravila kako bi se korištenje javnih sredstava za održavanje solventnog i otpornog bankarskog sektora svelo na minimum,
- većoj konvergenciji stečajnog prava, u skladu s Akcijskim planom o izgradnji unije tržišta kapitala,
- inicijativama u vezi s bonitetnim postupcima u slučaju izloženosti banaka rizicima države, kao što je ograničavanje izloženosti banaka pojedinim državama kako bi se osigurala diversificiranost rizika.

⁽¹⁰⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Ususret dovršetku bankarske unije” – COM(2015) 587 završna verzija, 24.11.2015.

⁽¹¹⁾ Vidjeti stavak 2.7.

⁽¹²⁾ Usp. zajednički nadzorni mehanizam i jedinstveni sanacijski mehanizam.

⁽¹³⁾ Vidjeti, između ostalog, mišljenje EGSO-a o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo) u pogledu njezine interakcije s Uredbom Vijeća (EU) br. .../... o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora nad kreditnim institucijama (COM(2012) 512 završna verzija – 2012/0244 (COD)) te Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Plan za razvoj bankovne unije” (SL C 11, 15.1.2013., str. 34.), točka 1.12.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti, između ostalog, mišljenja EGSO-a „Dovršenje EMU-a – Prijedlozi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a” (SL C 451, 16.12.2014., str. 10.) i „Dovršenje EMU-a: politički stup” (SL C 332, 8.10.2015., str. 8.).

⁽¹⁵⁾ Vidjeti mišljenja u bilješkama 13. i 14.

3.7. Stabilni depoziti temelj su zdravog i nužnog financiranja prije svega ekonomije, kućanstava i malih i srednjih poduzeća (MSP-ova, malih i srednjih poduzeća u industriji ⁽¹⁶⁾) i inovativnih poduzeća) te doprinose nužnom gospodarskom rastu. MSP-ovi (u širem smislu) pružaju važan doprinos europskom gospodarstvu s obzirom na to da osiguravaju više od dvije trećine radnih mjesta u privatnom sektoru i da su zaslužni za 85 % neto porasta radnih mjesta. EGSO-u je jasno da je dodjeljivanje kredita održivim MSP-ovima ključno za gospodarski rast, zapošljavanje i stoga predstavlja bitan ključan prioritet na europskoj i nacionalnoj razini.

3.8. Za daljnje smanjenje rizika prikladan je isti pristup kao i za EDIS, stoga Odbor pozdravlja dokument Komisije. To također smatra s obzirom na to da s jedne strane oba teksta imaju neke zajedničke temeljne ciljeve, kao što su jačanje bankarske unije, slabljenje povezanosti banaka i država, dok je s druge strane za ostvarivanje ciljeva potrebno „kombinirati mjere”.

3.9. Iz perspektive smanjenja rizika ne smije se zanemariti postojeća situacija. Pozornost prvenstveno treba usmjeriti na dodatno smanjenje rizika u bankarskom sektoru i bolje usklađivanje bankarske unije na područjima na kojima su već poduzeti određeni koraci.

3.10. Države članice trebaju prije svega usvojiti i primijeniti postojeći okvir bankarske unije. Iako u trenutku objavljivanja prijedloga o EDIS-u velik broj država članica nije uopće ili je samo djelomično proveo Direktivu o oporavku i sanaciji banaka i/ili Direktivu o sustavu osiguranja depozita, situacija se u međuvremenu poboljšala. U pogledu drugih država Europska komisija poduzima odgovarajuće mjere ⁽¹⁷⁾.

3.11. Postoje određene zapreke za daljnje prenošenje i primjenu Direktive o osiguranju depozita kao i s njom povezane Direktive o *ex ante* financiranju. Veća usklađenost i prethodno uspostavljanje dobro kapitaliziranog, stabilnog i učinkovitog nacionalnog sustava osiguranja depozita nužni su za izbjegavanje „moralnih rizika”. Te rizike potrebno je nadzirati u svim fazama provedbe EDIS-a. U vezi s time potrebno je nadzirati opasnosti koje mogu nastati iz prebrzog i prestrogog objedinjavanja rizika. Uvjet da država članica može koristiti EDIS samo ako ispunjava sve uvjete i ako je provela postojeće pravne propise primjeren je.

3.12. Uostalom, nedavna brojna međunarodna izvješća i dalje ukazuju na velike razlike među državama te na postojanje određenog broja izazova u različitim područjima ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾. Potrebno je pozabaviti se tim problemom. U to spada, između ostalog, i veliki broj nenaplativih kredita u bankarskom sektoru te njihova nejednaka podjela među bankama i državama članicama europodručja ⁽²⁰⁾. Učinkovito rješavanje tih problema, uzimajući u obzir i druge relevantne elemente, preduvjet je za napredak prema podjeli rizika na razini osiguranja depozita. Između ostalog, to zahtijeva i jedinstveni europski nadzorni mehanizam.

⁽¹⁶⁾ Mala i srednja poduzeća u industriji.

⁽¹⁷⁾ Za Direktivu o sustavu osiguranja depozita vidjeti priopćenje Europske komisije od 10. prosinca 2015.: „Komisija traži od 10 država članica da provedu pravila EU-a o sustavima osiguranja depozita” (vidjeti: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6253_en.htm).

Za Direktivu o oporavku i sanaciji banaka, vidjeti priopćenje Europske komisije od 22. listopada 2015. „Komisija upućuje šest država članica Sudu EU-a zbog neprenošenja pravila EU-a o oporavku i sanaciji banaka” (vidjeti: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5827_en.htm).

⁽¹⁸⁾ Agregatno izvješće o transparentnosti unutar EU-a za 2015. godinu (EU-wide transparency exercise – aggregate report) e <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1280458/2015+EU-wide+Transparency+Exercise+Report+FINAL.pdf> (studeni 2015.) i izdanje Ekonomskog biltena ESB-a (eng. ECB Economic Bulletin issue 2015/5 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ebcu/eb201505.en.pdf>

⁽¹⁹⁾ Vidjeti izvješće EBA-e, sažetak za građane (executive summary), str. 6. i 7. „Kvaliteta aktive i profitabilnost su se poboljšali, ali i dalje – s obzirom na početno stanje – postoji razlog za zabrinutost. Vrijednosti za neprihodujuće izloženosti, koje su objavljene prvi put nakon usklađivanja definicije EBA-a, iznose gotovo 6 % ukupnog iznosa zajmova i predujmova u EU-u (10 % kad se samo nefinancijska poduzeća uzmu u obzir), sa znatnim razlikama među državama i bankama. Profitabilnost se u 2015. poboljšala, ali povijesno gledano ostaje – u odnosu na procijenjene troškove vlasničkih udjela banaka – niska. Od lipnja 2015. ukupni povrat na vlastiti kapital banaka EU-a iznosi 9,1 %.

Podaci koji su danas poznati ukazuju na sklonost, koja još uvijek postoji, ali se polako smanjuje, k ulaganju u nacionalne dužničke instrumente, a s obzirom na to da su prema izvješću iz lipnja 2015. banke posjedovale više stranih državnih vrijednosnih papira.” Vidjeti izvješće ESB-a o financijskoj stabilnosti, studeni 2015. (ECB Financial Stability report): <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201511.en.pdf?24cc5509b94b997f161b841fa57d5eca>, str. 74. i dalje.

3.13. Rezultati temeljite studije učinka EDIS-a nisu na raspolaganju javnosti. To se kosi s načelom transparentnosti. Sveobuhvatna i detaljna studija učinka, po mogućnosti na temelju prethodnih sličnih studija u okviru Direktive o osiguranju depozita⁽²¹⁾, zasigurno je potrebna s obzirom na važnost te teme za bankarsku uniju, dovršenje EMU-a i povjerenje štediša i deponenata. Rezultati te studije trebaju se objaviti kako bi se dodatno ojačala legitimnost prijedloga.

3.14. Najavljenim dodatnim budućim mjerama za smanjenje rizika mora se pristupati na isti način kao i EDIS-u s obzirom na njihov zajednički cilj jačanja bankarske unije. Potrebno ih je primijeniti i provesti čim se za to ispune nužni uvjeti.

3.15. Uzimajući u obzir navedeno, jasno je da se treba težiti tome da se obje vrste mjera provode na isti način. One se međusobno nadopunjuju te su potrebne za postizanje usklađenog i konačnog rješenja. Stoga je nužno da se EDIS i mjere za smanjenje rizika⁽²²⁾ usporedno primijene i provedu bez odgađanja. Time se neće samo dati najveći doprinos ostvarenju bankarske unije i dovršenju EMU-a (usp. dolje), već i zajamčiti stvarni napredak.

3.16. Za Odbor je ovo pitanje također vrlo važno u okviru daljnjeg dovršenja EMU-a. On se temelji, između ostalog, na monetarnom i financijskom stupu, koji je dio potpuno razvijene bankarske unije. Uzimajući u obzir da je Odbor rekao da je EMU još uvijek krhak, potrebno ga je ojačati putem daljnje izgradnje svih stupova kako bi se mogao nositi s velikim izazovima pred kojima se nalazi⁽²³⁾.

3.17. Već ranije je utvrđeno da države članice, zbog povezanosti država i banaka koja i dalje postoji, ulažu premalo napora u osiguranje nužnih političkih i ekonomskih uvjeta, zbog čega se odgađa donošenje najprikladnijih i najučinkovitijih odluka⁽²⁴⁾.

3.18. Stoga je važno omogućiti napredak, a za to su od presudne važnosti „povjerenje” i njegovo jačanje među državama članicama. Povjerenje među državama članicama zahtijeva jednaka pravila tržišnog natjecanja i jednake pristupe koji se zasnivaju na konvergenciji.

3.19. Konvergencija je pogođena krizom te je u kratkom razdoblju potrebno ostvariti napredak u i među državama članicama. Istodobno je potrebno također podržavati oporavak, olakšati korekcije makroekonomskih nejednakosti i poboljšati sposobnost prilagodbe.

4. Posebna zapažanja i komentari

4.1. EGSO se slaže s prijedlogom da EDIS bude potpuno troškovno neutralan za bankarski sektor. Nakon temeljite procjene učinka, doprinos bankarskog sektora određen je na 0,8 %⁽²⁵⁾ ⁽²⁶⁾ osiguranih depozita. Kako bi se očuvala neutralnost troškova, važno je da se ukupan doprinos nacionalnim i europskim sustavima ne povećava.

4.2. Također je važno maksimalno uskladiti nacionalne doprinose što vodi stvaranju jedinstvenih uvjeta tržišnog natjecanja za nacionalne sustave osiguranja depozita i smanjivanju međusobnih razlika među tim sustavima.

4.3. Ovaj pristup jednakih uvjeta tržišnog natjecanja treba primjenjivati u zemljama bankarske unije kao i u državama koje nisu dio bankarske unije. To podrazumijeva, između ostalog, da se sada nastavi s daljnjim usklađivanjem postojećih odredbi Direktive o sustavima osiguranja depozita s ciljem veće konvergencije između sustava u svim državama članicama.

⁽²¹⁾ Prema izjavama predstavnika Komisije trenutni prijedlozi zasnivaju se na studiji učinka provedenoj u okviru izmjene Direktive o sustavima osiguranja depozita. Vidjeti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010SC0834>. Vidjeti posebice točke 7.8. i 7.11. dokumenta.

⁽²²⁾ U pogledu ovih mjera za smanjenja rizika, ključni izazov bit će prije svega provođenje mjera koje su, iz ovdje predstavljene perspektive, najvažnije.

⁽²³⁾ Usp. mišljenja u bilješci 14.

⁽²⁴⁾ Vidjeti prvo mišljenje u bilješci 14., točka 4.1.2.

⁽²⁵⁾ U kontekstu Direktive o sustavima osiguranja depozita.

⁽²⁶⁾ Ili 0,5 % ako su ispunjeni određeni uvjeti.

4.4. Institucionalni sustavi zaštite pružaju financijsku podršku ako se njihovi članovi nađu u teškim situacijama, a kako bi se spriječilo propadanje banaka. Preventivni učinak ovih sustava treba se u cijelosti priznati u novoj Uredbi o EDIS-u, u suprotnom bi koncept EDIS-a mogao biti ugrožen.

Bruxelles, 17. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci o koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije

(COM(2015) 600 završna verzija)

i

Odluci Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora

(C(2015) 8000 završna verzija)

(2016/C 177/05)

Izjavitelj: Carmelo CEDRONE

Dana 11. studenoga 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj središnjoj banci o koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije

(COM(2015) 600 završna verzija)

i

Odluci Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora

(C(2015) 8000 završna verzija).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 17. ožujka 2016.), sa 195 glasova za, 4 protiv i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da bi Komunikacija Komisije „Koraci prema dovršetku ekonomske i monetarne unije” mogla biti odlična prilika za započinjanje rasprave kako na političkoj razini, tako i na razini civilnog društva kako bi se jasno rekla istina o svim pitanjima povezanim s europodručjem, uključujući sve što se događalo još od vremena Ugovora iz Maastrichta, te s financijskom i gospodarskom krizom koja je posebno pogodila europodručje. Na taj bi se način izradili prijedlozi rješenja koji idu korak dalje od postojećeg sadržaja Komunikacije. U nastavku su najvažnije točke.

1.2. **Europski semestar:** bilo bi korisnije izraditi prijedlog za europski semestar u okviru općeg sporazuma o ekonomskom upravljanju, premašujući ono što se dosad napravilo, počevši od izmjene makroekonomske uvjetovanosti i jačanja uloge Međuparlamentarne konferencije čemu se nadao EGSO.

1.3. **Ekonomsko upravljanje:** sveobuhvatno ekonomsko upravljanje europodručjem (makroekonomsko, mikroekonomsko, monetarno itd.) trebalo bi ići puno dalje od onoga što predlaže Komisija. Potrebna je radikalna preinaka postojećih ekonomskih paradigmi, a nacionalni odbori za konkurentnost posebice bi trebali uzimati u obzir kohezijsku politiku, društvene posljedice i zapošljavanje koji proizlaze iz neuravnoteženosti i različitosti među državama koje su porasle s krizom⁽¹⁾. Europska komisija i odbori za konkurentnost u obzir bi trebali uzeti i nove čimbenike i parametre na kojima se konkurentnost i tržišno natjecanje između svjetskih gospodarskih blokova temelje i na kojima će se nastaviti temeljiti i u budućnosti. Savjetodavni Europski fiskalni odbor trebao bi slijediti transparentniji i demokratski postupak kako pri imenovanju svojih članova, tako i pri uporabi svojih podataka koji bi mogli ostati izvan svakog demokratskog nadzora.

1.4. **Vanjsko zastupanje europodručja:** prijedlog je ispravan i potreban, no osim predugačkih vremenskih rokova javlja se i problem demokratskog nadzora ove funkcije te zakonskih izmjena potrebnih za priznavanje uloge EMU-a u pitanjima povezanim s europodručjem⁽²⁾.

1.5. **Financijska unija:** prijedlog je dobar, iako je izgubio politički impuls i vremensku aktualnost. To je najvažnija odluka koju treba donijeti, ali pod uvjetom da se ostvari brzo te da se, s pomoću predviđenog jedinstvenog sanacijskog mehanizma i sustava osiguranja depozita⁽³⁾, kao i unije tržišta kapitala⁽⁴⁾, u bliskoj budućnosti potpuno i brzo provedu europski sustavi zajedničkih propisa. S time u vezi od velike bi pomoći bio prijedlog Komisije u vezi s pitanjem o javnom i privatnom dugu za smanjivanje rizika i špekulacija u financijskom sustavu europodručja. EGSO je zapravo takav prijedlog već izradio⁽⁵⁾.

1.6. **Demokratski legitimitet:** najslabija točka Komunikacije, barem u njezinom postojećem obliku, odnosno u iščekivanju druge faze. O njemu se govori na vrlo površan i okviran način, iako je to ključno pitanje koje se nalazi u središtu rasprava europske javnosti, no i glavni je razlog njezine zabrinutosti, naročito posljednjih mjeseci – o njemu ovisi budućnost europodručja i EU-a. Pitanje demokratskog nadzora, kao što je već spomenuto, nije ozbiljno istaknuto niti u jednom prijedlogu mjera koje je navela Komisija.

1.6.1. Tom pitanju mogao bi doprinijeti trostrani socijalni dijalog, pod uvjetom da je strukturiran i da provedba sporazuma o kojima se tri strane usuglase bude obavezna.

1.7. **Druga faza – Dovršetak EMU-a:** ta je faza prioritarna i osnovna za pružanje vjerodostojnosti ostalim, već iznesenim prijedlozima. Nažalost, ona se prvenstveno oslanja na predstavljanje bijele knjige krajem 2017. Posvemašnje oslanjanje na bijelu knjigu, putem savjetovanja i „dijaloga s građanima“, a da se pritom ne objašnjava kako će se ona ostvariti i čak se ne uključuje ni EGSO, čini nam se, barem do početka druge faze, potpuno neprimjerenim za najvažnije i središnje pitanje Komunikacije, a to je ono koje se odnosi na demokraciju i izgradnju političkog stupa europodručja.

1.8. EGSO usto smatra da je i **plan** koji je iznijela Komisija neprimjeren odgovor na važna i hitna pitanja kojima se potrebno baviti (stalno odgađanje i nekonkretni vremenski rokovi). Stoga se, djelomično i na temelju svog već izrađenog plana, EGSO obvezuje da će, možda zajedno s Komisijom, predstaviti svoj plan za drugu fazu kako bi se o tim pitanjima raspravljalo u državama EU-a, počevši s državama europodručja.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Nacionalni odbori za konkurentnost“. Vidjeti stranicu 35 Službenog lista.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Vanjsko predstavljanje europodručja“. Vidjeti stranicu 16 Službenog lista.

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „Europski sustav osiguranja depozita“. Vidjeti stranicu 21 Službenog lista.

⁽⁴⁾ Mišljenja EGSO-a: „Zelena knjiga – Stvaranje unije tržišta kapitala“ (SL C 383, 17.11.2015., str. 64.) i „Akcijski plan za uniju tržišta kapitala“ (SL C 133, 14.4.2016., str. 17.).

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Rast i javni dug u EU-u: dva inovativna prijedloga“ (SL C 143, 22.5.2012., str. 10.).

1.9. **Prijedlozi:** EGSO je, u nekoliko mišljenja izrađenih od početka krize, iznio prijedloge o raznim aspektima financijske krize i o ograničenjima ekonomskih politika koje je EU proveo. Na primjer, EGSO je u nekim samoinicijativnim mišljenjima iznio konkretne prijedloge o pitanjima kao što je ekonomsko, financijsko i monetarno upravljanje EMU-om. EGSO je također sastavio prijedloge o političkom upravljanju europodručjem, znatno preduhitivši Komisiju. Iz tog razloga, kada je riječ o okvirnim prijedlozima u vezi s pitanjima iz ove Komunikacije, EGSO upućuje na već izrađena mišljenja ⁽⁶⁾ i na mišljenja koja su u izradi o konkretnim prijedlozima Komisije ⁽⁷⁾.

2. Kontekst

2.1. Ovim se mišljenjem nastoji dati cjeloviti uvid u Komunikaciju Komisije o europodručju. Posebni aspekti obradit će se u ostalim mišljenjima EGSO-a.

2.2. Ova Komunikacija Komisije proizlazi iz potrebe za provedbom drugog izvješća petorice predsjednika EMU-a, s obzirom na to da je Barossova Komisija prvo izvješće potpuno zanemarila. Cilj tih dvaju izvješća bio je pronaći rješenje za ograničenja EMU-a koja su, kao što znamo, zahvaljujući financijskoj i gospodarskoj krizi izašla na vidjelo i razotkrivena pred svim Europljanima, ali i stanovnicima drugih država. Ograničenja koja su omogućila i usmjerila špekulacije o euru, bila su i još uvijek su glavni razlog krize i njezina trajanja u europodručju.

2.3. Isti je razlog potaknuo EGSO, prije Komisije i prije drugih tijela Zajednice, da izradi konkretne prijedloge o tom pitanju koji su tek nedavno uzeti u obzir te uvaženi i prihvaćeni na odgovarajući način ⁽⁸⁾. U tom pogledu Odbor pozdravlja i ističe uvažavanje koje je izrazila Komisija u jednom izvješću o praćenju u vezi s nekoliko nedavnih mišljenja EGSO-a, posebno činjenicu da Komisija zahvaljuje Europskom gospodarskom i socijalnom odboru na temeljitom i cjelovitom mišljenju o političkom stupu ekonomske i monetarne unije. U njemu EGSO ne analizira samo trenutačno stanje i nedostatke EMU-a, već iznosi i vrlo zanimljive dodatne prijedloge.

2.4. Drugo izvješće petorice predsjednika te slijedom toga i Komunikacija Komisije kojom bi se izvješće trebalo provesti, slabije je i manje odvažno od prvoga koje je već i samo bilo nedostatno, možda zbog smanjenja napetosti u pogledu krize europodručja ili zbog toga što je državama teško odreći se dijela suvereniteta, što nije dobro.

2.5. Povrh toga, nakon islamističkih terorističkih napada pitanje imigranata, izbjeglica i sigurnosti stvorilo je paniku među europskim građanima i političarima. To je, među ostalim, produbilo podjele među državama, dolilo ulje na vatru kad je riječ o buđenju nacionalizama i dovelo do zatvaranja granica. Plan za dovršetak EMU-a gurnut je u zapećak ili je pak bio pospremljen u ladicu. Nestao je iz političkih rasprava i medija, što su mnogi politički čelnici, i to ne samo euroskeptici, možda dočekali s olakšanjem, sretni što su izmakli opasnosti.

2.6. Međutim, EGSO smatra da svi ti čimbenici još više ističu potrebu za djelovanjem i za nastavljanjem sada još hitnijeg rada na unapređivanju Europe, vraćanjem na osnivačka načela i vrijednosti (mir, blagostanje, socijalna kohezija) sadržane u Ugovoru. Sve to treba učiniti u zajedničkom interesu i interesu svakog pojedinca, jer europske zemlje i njihovi građani moraju ponovno prihvatiti zajedničku odgovornost, vratiti međusobno povjerenje i ne mogu si dopustiti ponovne podjele do kojih je uvijek dolazilo u prošlosti. Takav bi put bio opasan.

⁽⁶⁾ Mišljenja EGSO-a „Dovršetak ekonomske i monetarne unije – sljedeće zakonodavno razdoblje EU-a” (SL C 451, 16.12.2014., str. 10.); „Dovršetak EMU-a: politički stup” (SL C 332, 8.10.2015., str. 8.); „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu uniju” (SL C 13, 15.1.2016., str. 33.) i ostala.

⁽⁷⁾ Mišljenja EGSO-a „Vanjsko predstavljanje europodručja”, „Europski sustav osiguranja depozita”, „Nacionalni odbori za konkurentnost” i „Gospodarska politika europodručja” (2016.). Vidjeti stranicu 16 Službenog lista.

⁽⁸⁾ Vidjeti mišljenja EGSO-a „Što će biti s eurom za 10 godina?” (SL C 271, 19.9.2013., str. 8.); „Dovršenje EMU-a – iduće europsko zakonodavno razdoblje” (SL C 451, 16.12.2014., str. 10.); i „Dovršenje EMU-a: politički stup” (SL C 332, 8.10.2015., str. 8.).

3. Opće napomene

3.1. Nažalost, kako u jeziku, tako i u prijedlozima, Komunikacija se vodi logikom postojećeg stanja. Kao što je to već bio slučaj puno puta u prošlosti, ona bi mogla ostati tek izrazom dobrih namjera i tako se pretvoriti u „bumerang”. Velik se dio sadržaja ravna prema politikama provedenima nakon krize, a koje bi trebalo učvrstiti, imajući ipak na umu da su neke od njih bile uzrok pogoršanja gospodarskog i socijalnog stanja u mnogim državama EMU-a. Zanimljivo je da se razlozi neuspjeha svih dosadašnjih pokušaja ostvarenja istinskog EMU-a (od Wernerova izvješća iz 1970. do izvješća četvorice predsjednika iz 2012.). Pokušaji poput ovoga temeljeni su na administrativnoj postupnosti.

3.2. Prednosti

3.2.1. Pozitivna je ipak činjenica da je Komisija, unatoč nedostacima izvješća petorice predsjednika, štoviše izvješća bez pravog i odgovarajućeg plana, odlučila djelovati počevši ga provoditi, iako se tome mnoge države gotovo i protive. Taj stav je ozbiljan i opasan, zbog čega EGSO poziva države članice, a najprije države europodručja, da promijene svoj stav i podupru inicijativu Komisije, ispravljajući nedostatke navedene u ovom mišljenju, u skladu s prijedlozima koji su sadržani u ostalim mišljenjima EGSO-a.

3.2.2. Pozitivna je i pozornost koju je u tom dokumentu Komisija pridala financijskoj uniji u njezinim različitim fazama. To je nesumnjivo najvažnija odluka zajedno s dovršetkom bankovne unije, a potakla ju je kriza. Međutim, mora se ostvariti brzo, s pomoću predviđenog jedinstvenog sanacijskog mehanizma i sustava osiguranja depozita, kao i unije tržišta kapitala, kako bi se potpuno proveli europski sustavi zajedničkih propisa kojima će se smanjiti rizici za štediše/vlasnike računa i porezne obveznike u pogledu dužničkog financiranja bankarskog sektora ili pak za ulagače i poduzeća u pogledu nastavka poslovanja na financijskim tržištima koja su netransparentna i čiji su izvori financiranja nedovoljno raznoliki. U svjetlu toga, kao što je preporučio EGSO, bilo je uputno predvidjeti odvajanje komercijalnih i investicijskih banaka, osnivajući u međuvremenu jednu takozvanu „lošu banku” (eng. bad bank) za rješavanje postojećih situacija.

3.2.3. Prijedlog pokretanja „jedinstvenog vanjskog zastupanja” EMU-a važan je ali i ograničen, iako se njegova provedba odgađa na dulje razdoblje, do 2025⁽⁹⁾. Kratkoročne mjere uključuju tek jačanje mehanizama koordinacije između predstavnika europodručja i Međunarodnog monetarnog fonda, uvedene 2007.

3.3. Kritične (slabe) točke

3.3.1. Toliko se ustraje na istom pristupu koji se slijedilo tijekom cijelog trajanja krize da se, čitajući tekst, stječe dojam da smo Komunikaciju već nebrojeno puta pročitali. Naime, o istim se pitanjima EGSO u nekoliko navrata već izjasnio, dajući prijedloge koji su se razlikovali od prijedloga Komisije i država članica. Međutim, i dalje se ustraje na tome i uvjerava se da je, na primjer: a) problem ostajanja u EMU-u samo pitanje poštovanja pravila o „računovodstvu”, b) ekonomsko upravljanje rješava se samo „koordinacijom”, c) makroekonomska i financijska održivost europodručja samo su problem transparentnosti, d) iznimno ozbiljan problem nezaposlenosti može se riješiti samo „formalnim” prijedlozima kao što se to već radi godinama. EGSO smatra da u vezi s tim i ostalim pitanjima Komisija mora potpuno i s više uvjerenja izvršiti svoje pravo inicijative.

3.3.2. Isto vrijedi i za teške socijalne posljedice uzrokovane nezaposlenošću u mnogim državama europodručja, što bi trebalo biti prioritetno pitanje za EMU, zajedno s konkurentnošću i ekonomskim i političkim upravljanjem. Međutim, ne nude se konkretni prijedlozi, ne predlaže se nijedan instrument solidarnosti te nije jasno što se misli pod „europskim stupom” socijalnih prava (možda se misli na prava koja već postoje u pojedinim državama?).

⁽⁹⁾ COM(2015) 603 – 2015/0250 (NLE).

3.3.3. Kada je riječ o **europskom semestru**, nastavlja se na temelju dosad donesenih odluka i nema važnih izmjena, niti izmjena u odnosu na metodu. EGSO se nadao izmjenama makroekonomske uvjetovanosti i jačanju Međuparlamentarne konferencije. Bez takvih izmjena, proračuni država članica mogli bi ostati izvan bilo kakvog demokratskog nadzora.

3.3.4. Kada se govori o stabilizaciji EMU-a, spominje se i njegov proračun, no riječ je zapravo o ukupnom iznosu nacionalnih proračuna ili o samim proračunima pojedinih država, što nema nikakve veze s pravim proračunom europodručja. Uopće se ne spominje niti postojeći javni dug ili eventualni zajednički javni dug, prema potrebi, ili opozreživanje na razini Unije kako bi se riješilo pitanje troškova imigracije, izbjeglica i sigurnosti. No nepostojanje prijedloga o demokratskom legitimitetu predstavlja istinsku „Ahilovu petu” cijele Komunikacije (točka 6.)⁽¹⁰⁾.

3.3.5. Uvelike se zanemaruju „posrednička tijela” društva kao referentne točke u fazi savjetovanja, počevši od onih koji su zastupljeni u EGSO-u, a da ne govorimo o „politicima”, koja praktički ne postoji ili se jedva, tek usput spominje.

3.3.6. EGSO pozdravlja sudjelovanje socijalnih partnera u drugim politikama, kao što predlaže Komisija. Međutim, smatra potrebnim da se dogodi skok u smislu kvalitete politika i postupaka kako bi se s površnog prešlo na smisleno sudjelovanje u trostranom socijalnom dijalogu koji će se morati regulirati kako bi postignuti sporazumi imali učinka. Time bi se potaklo međusobno povjerenje i povećala pojedinačna odgovornost.

3.3.7. Priprema za drugu fazu (dovršetak EMU-a), koja je prioritetna i osnovna za pružanje vjerodostojnosti ostalim prijedlozima, potpuno se oslanja na predstavljanje bijele knjige, putem savjetovanja i „dijaloga s građanima”, a da se pritom ne objašnjava kako će se to ostvariti, isključujući i strane koje su zastupljene u EGSO-u. To nikako nije dovoljno. Trebalo bi, na primjer, uključiti i nacionalne parlamente i Europski parlament.

3.4. Rizici

3.4.1. Namjere Komisije svakako su dobre, no pristup je neuvjerljiv, čak i ako prijedlozi za drugu fazu još nisu spremni. Komunikacija nije istinski preokret, u svjetlu trenutačnog Ugovora, uz pomoć kojeg bi se barem djelomično ispravili „nedostaci” Ugovora iz Maastrichta. Nedostaje zajednički „projekt” koji bi obećavao promjene i buduće izgleda za europodručje i građane EU-a.

3.4.2. Nastavljanje na tragu onoga što je dosad učinjeno za ekonomske ili socijalne politike imalo bi negativne posljedice. Tržište rada i radnici ne mogu se promatrati kao jedina varijabla sustava, izostavljajući ili podcjenjujući pitanje interne potražnje, neravnoteže između makroekonomije i mikroekonomije, društvene nejednakosti i tekućih računa.

3.4.3. Ogađanje političkog programa za sljedeću fazu, umjesto da ga se započne već u ovoj ili da se na njemu barem istodobno radi s obzirom na stare i nove krizne situacije, pokazuje prekomjerni strah i politički oportunitizam država članica koji bi ih mogli dovesti do toga da Europu odbace umjesto da je poboljšaju i stvore nadu u budućnost.

3.4.4. Znakovit je površan način kojim se govori o demokratskom legitimitetu europskog semestra, drugim politikama EMU-a ili predloženim instrumentima. Zbog stajališta raznih država, to su neuvjerljive riječi, tek isprazno obećavanje demokracije. On predstavlja možda najslabiju točku cijelog prijedloga, barem tako dugo dok je u trenutačnom stanju, odnosno u iščekivanju druge faze koja će se sastaviti uz pomoć inicijativa kojima će se zahtijevati doprinos i sudjelovanje civilnog društva i političkih krugova.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu uniju” (SL C 13, 15.1.2016., str. 33.).

3.4.5. Površno je i iluzorno misliti da se problem demokracije u europodručju može riješiti uz pomoć „dijaloga s građanima”, a da se pritom ne preciziraju način na koji će se to ostvariti, postupci uključivanja i instrumenti koje je potrebno pokrenuti kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini. Treba pronaći konkretniji način da bi se pobudio interes i potaklo sudjelovanje europskog stanovništva u pitanjima dovršetka eura, na velikim javnim okupljanjima u svim gradovima ili podnošenjem prijedloga, uključujući i one alternativne, u nacionalnim parlamentima.

3.5. *Mogućnosti*

3.5.1. Treba iskoristiti objavu Komunikacije i zgrabiti priliku da se europskim građanima jasno kaže istina o tome što još nije provedeno u okviru trenutnog Ugovora i koji je njegov potencijal ili što se sve dogodilo od nastanka eura. Treba ocijeniti što se događalo s krizom, koje su greške učinjene na razini EU-a kao i one koje su počinile države članice koje bi se pak trebale puno više aktivirati na području politika kojima se prepoznaje vrijednost pojedinaca. Treba razmotriti propuštene prilike i stvarne rizike s kojima će se europski građani, a ne neka apstraktna „Europa”, suočiti ako neke zemlje nastave s trenutnom praksom.

3.5.2. Reći istinu na ovaj način još je hitnije i može biti lakše zbog potrebe davanja primjerenog odgovora na još dva problema koja postaju sve gora i kojima se ugrožava sigurnost svih europskih građana, a to su pojava imigranata-izbjeglica i prijetnja islamskog terorizma te problem sigurnosti.

3.5.3. Treba iskoristiti priliku da se počne promišljati, neformalno i neretorički, o zajedničkim (civilnim, etičkim, vjerskim) vrijednostima koje su temelj našeg identiteta i koje se bojimo pokazati i braniti – istinski temelj za obnovu europodručja i/ili svih država koje su za njega. To je jedinstveni oblik integracije otvorene ne samo za 19 država članica, već i za sve druge države EU-a, uključujući i one nove koje se žele pridružiti toj političkoj jezgri. Ona će malo-pomalo rasti, kao što je to bio slučaj s prvom Europskom ekonomskom zajednicom (1957.) koja se tada sastojala od šest iznimno odvažnih država osnivačica, bez kojih danas ne bismo govorili o Europi i ne bi nas ni bilo 28!

3.5.4. U tu svrhu bilo bi vrlo korisno uključiti posrednička tijela društva, posebno socijalnih i civilnih partnera, čime bi se potaknulo snažno oživljavanje socijalnog i društvenog dijaloga, na europskoj razini i razini pojedinih država članica. Ti posrednici, uz pomoć EGSO-a i Komisije, mogli bi otvoriti informativnu raspravu o opasnostima onoga što se događa, o mogućnostima koje se nude stvarnom promjenom nekih politika EU-a te o potrebi da se držimo zajedno i da tako ojačamo temelje ove zajedničke kuće, izgradnjom krova koji nedostaje, a ne uništavanjem onoga što smo dosad izgradili.

4. *Neovisni savjetodavni Europski fiskalni odbor (Odluka Komisije)*

4.1. U odluci Komisije ne spominju se elementi kojima bi se objasnili razlozi osnivanja tog odbora ⁽¹¹⁾, čija je zadaća dostavljati evaluaciju provedbe fiskalnog okvira Unije, posebno u pogledu horizontalne dosljednosti odluka u pitanju proračunskog nadzora. Njegovim osnivanjem udvostručuju se funkcije i odgovornosti koje ta ista Komisija već posjeduje u okviru novih ovlasti predviđenih europskim upravljanjem.

4.2. Nije zapravo jasno koja bi bila „dodana vrijednost” tog tijela, sastavljenog od 5 vanjskih stručnjaka, od kojih bi se tražilo da provode detaljniju analizu fiskalne politike kako na nacionalnoj razini, tako i na razini europodručja. Stječe se dojam da je riječ o tko zna kojem po redu europskom nadzornom odboru koji pruža savjetovanja o proračunima obiju institucija, institucija EU-a i onih u okviru europodručja, bez stvarnih ovlasti da djeluje u slučaju neusklađenosti ili neprikladnosti fiskalnih politika na nacionalnoj razini i na razini europodručja.

⁽¹¹⁾ C(2015) 8000 završna verzija.

4.3. EGSO je iznenađen načinima imenovanja članova Savjetodavnog odbora. Dovoljno je podsjetiti na to da, od ukupno 5 članova, troje izabire imenovani predsjednik, bez ikakvog uključivanja Europskog parlamenta, na što je Parlament opravdano upozorio u svojoj rezoluciji ⁽¹²⁾. Stoga se ne čini da je riječ o Odboru koji će podupirati Komisiju u njezinim odlukama, već o nekoj vrsti „obveznog upravljanja” Vijeća, i to upravljanje ovlašću koja je danas delegirana samoj Komisiji. To bi moglo dovesti do pogoršanja trenutačnog stanja koje već ionako počiva na krhkim temeljima.

4.4. U Komunikaciji Komisije usto se navodi moguće povezivanje savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora za proračunsku politiku i nacionalnih fiskalnih vijeća, a da se ne preciziraju ciljevi koji se time namjeravaju postići, ne definiraju povezana područja djelovanja niti se navode odgovornosti i područja suradnje između tih dviju institucija.

Bruxelles, 17. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. prosinca 2015. o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije (2015/2936(RSP)).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Preporuci za Preporuku Vijeća o osnivanju nacionalnih odbora za konkurentnost u europodručju

(COM(2015) 601 završna verzija)

(2016/C 177/06)

Izvjestitelj: Thomas DELAPINA

Suizvjestitelj: David CROUGHAN

Dana 11. studenoga 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Preporuci za Preporuku Vijeća o osnivanju nacionalnih odbora za konkurentnost u europodručju

(COM(2015) 601 završna verzija).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 17. ožujka 2016.), s 200 glasova za, 3 protiv i 11 suzdržanih.

1. Sažetak i preporuke

1.1. EGSO razmatra u kojoj mjeri nacionalni odbori za konkurentnost u europodručju mogu pridonijeti ostvarivanju nužnih poboljšanja u upravljanju gospodarskom politikom smanjenjem razlika među članicama EMU-a i sprečavanjem njihova nastanka u budućnosti, odražavanjem gospodarske i socijalne politike te jačanjem usmjerenosti na Europu povezivanjem u mrežu europodručja.

1.2. Konkurentnost nije sama sebi svrhom. Predstavlja smislen cilj samo ako u praksi dovodi do većeg blagostanja građana. Nastavak tekuće politike po mišljenju EGSO-a nije prihvatljiv. Jednostrana strategija čiji je cilj bio poboljšati konkurentnost u zemljama EMU-a smanjivanjem troškova i povećanjem izvoza zapravo je pogoršala učinak krize, ako iz nijednog drugog razloga, onda zato što se temelji na preuskoj definiciji konkurentnosti.

1.3. Odbor stoga preporučuje da se u budućnosti koristi ažuriranom definicijom konkurentnosti („konkurentnost 2.0”) i da se uzmu u obzir pojmovi predloženi u okviru projekta WWWforEurope koji financira Europska komisija. Ta revidirana definicija u skladu je s ciljevima strategije Europa 2020., među kojima su i ciljevi koji uključuju i druge pokazatelje osim BDP-a. Konkurentnost se definira kao „sposobnost zemlje (regije, područja) da u korist svojih građana ispuni ciljeve koji uključuju i druge pokazatelje osim BDP-a”. U skladu s tim pristupom, konkurentnost se temelji na tri stupa: dohotku, socijalnim čimbenicima i održivosti. **U svjetlu navedenog, EGSO poziva da se u budućim raspravama ne govori o „odborima za konkurentnost”, već o „odborima za konkurentnost, socijalnu koheziju i održivost”.**

1.4. EGSO poziva Komisiju i da pojasni niz pitanja kako bi se djelatnosti tih odbora za konkurentnost, socijalnu koheziju i održivost mogle ocijeniti. Potrebno je odgovoriti i na niz tehničkih pitanja, poput imenovanja članova, odredbi o odgovornosti itd.

1.4.1. EGSO se slaže s pristupom Komisije kojim se državama članicama omogućava da svoje nacionalne odbore ustroje ili uspostavom novih institucija ili prilagodbom ovlasti postojećih tijela, pod uvjetom da budu neovisni i da im svrha ne bude ni miješati se u postupak određivanja plaća ili u ulogu socijalnih partnera niti uskladiti nacionalne sustave za određivanje plaća. S obzirom na potrebu izbjegavanja dupliciranja postojećih aktivnosti i tijela, EGSO od Komisije traži da izvrši cjelovit pregled stanja (rad MMF-a, OECD-a, postojećih odbora, nacionalnih i drugih potencijalno korisnih tijela itd.). Takav je sveobuhvatan pregled važan radi potpore donošenju odluka jer omogućava procjenu dodane vrijednosti predloženih odbora, provedbu analize troškova i koristi te prosudbu postoji li potreba za dodatnim tijelima.

1.4.2. EGSO od Komisije traži da predstavi konkretne prijedloge o jamčenju sljedećih nužnih uvjeta:

- odgovornosti, legitimiteta i transparentnosti na temelju punog uključivanja demokratski legitimnih institucija poput parlamenata, socijalnih partnera i drugih predstavničkih organizacija civilnog društva,
- zastupanja uravnoteženog i nepristranog stručnog mišljenja koje će odražavati raznolikost stajališta,
- neobvezujuće naravi prijedloga odbora, posebice uz potpuno očuvanje autonomije socijalnih partnera,
- uzimanja u obzir dvostruke uloge plaća, kao troškovnog čimbenika za poduzeća i glavne odrednice domaće potražnje, pri ocjenjivanju konkurentnosti u skladu s novom definicijom.

1.5. EGSO je i prije posljednjeg paketa Komisije već iznio konkretne prijedloge za snažnije povezivanje EMU-a – prijedloge koje treba provesti.

- Nisu potrebne konkurentske nacionalne strategije, već zajednička europska strategija. Od presudne je važnosti u tom smislu proširiti makroekonomski dijalog i uvesti ga za europodručje. U okviru njega treba doći do koordinacije gospodarskih politika i tri ključna čimbenika makroekonomske politike.
- Na nacionalnoj razini potrebno je ojačati ulogu socijalnih partnera te razviti ili objediniti sustave makroekonomskog dijaloga.
- Potrebno je osnažiti ulogu nacionalnih parlamenata i EP-a kako bi se osigurala demokratska odgovornost, a njihovu ulogu ne smiju ugrožavati tehnokratski odbori stručnjaka.
- EGSO ističe važnost izjednačavanja gospodarskih i socijalnih ciljeva te provedbe procjene socijalnog učinka za sve mjere u vezi s europskim semestrom.
- Promicanje privatnih i javnih ulaganja od presudne je važnosti za smanjenje neravnoteža, a za to je potrebna proračunska politika koja je više usmjerena na promicanje rasta i kvalitetnog zapošljavanja.
- To utječe na prihodovnu stranu s obzirom na to da iziskuje primjereno osmišljene porezne sustave kako bi se osigurao odgovarajući financijski temelj. Tiče se i rashodovne strane, gdje EGSO također uočava potrebu za mjerama koje pogoduju rastu. Posebice se čini da bi sveobuhvatnije zlatno pravilo za financiranje javnih ulaganja bilo u skladu s postojećim mjerama koje omogućavaju da se troškovi financiranja budućih ulaganja raspodijele na nekoliko generacija.

2. Preporuka Komisije

2.1. U svojoj komunikaciji „O koracima prema dovršetku ekonomske i monetarne unije” Komisija predlaže daljnju konsolidaciju europodručja do početka 2017. (prva faza – „osnaživanje djelovanjem”, koja je započela 15. srpnja 2015.), a zatim bi se na temelju mjerila za ponovnu uzlaznu konvergenciju gospodarstava europodručja trebale provesti temeljitije reforme radi prelaska na srednjoročnu ili dugoročnu viziju za nove perspektive rasta (druga faza – „dovršetak EMU-a”). Među glavnim elementima prve faze ističu se poboljšani alati gospodarskog upravljanja, uključujući prijedlog da Vijeće državama članicama europodručja preporuči uspostavu nacionalnih odbora za konkurentnost (kao i poticanje drugih država članica da uspostave slična tijela).

2.2. Namjera je Komisije mobilizacijom neovisnih nacionalnih stručnjaka potaknuti države članice da same preuzmu odgovornost za nužne mjere i reforme na nacionalnoj razini. Cilj je uspostava nacionalnih odbora za konkurentnost kako bi pratili rezultate i politike na području sveobuhvatnog poimanja konkurentnosti, čime se doprinosi poticanju trajne gospodarske konvergencije i većem preuzimanju odgovornosti za potrebne reforme na nacionalnoj razini. Države članice napreku provedbe i prikladnosti te preporuke, uključujući i to čini li se da je usvajanje obvezujućih odredbi nužno.

2.3. Ti odbori bi pratili trendove na području konkurentnosti u pojedinačnim državama članicama, a osobito čimbenike koji mogu kratkoročno utjecati na cijene te kvalitetu dobara i usluga u odnosu na globalne konkurente. Područje djelovanja odbora trebalo bi obuhvaćati „dinamiku plaća, čimbenike koji nisu povezani s plaćama i pokretače produktivnosti te dinamičke faktore povezane s ulaganjem, inovacijama i privlačnosti gospodarstva za poduzetnike”. Odbori bi analizirali i ocjenjivali relevantne mjere te oblikovali preporuke za politike, uzimajući u obzir nacionalne posebnosti i utvrđene prakse. Odbori bi također pružali relevantne informacije kako bi se poduprli postupci utvrđivanja visine plaća na nacionalnoj razini. U skladu s člankom 28. Povelje Europske unije o temeljnim pravima pravo na kolektivno pregovaranje i pravo na sklapanje kolektivnih sporazuma ne bi bili narušeni.

2.4. Odbori bi uživali strukturnu i funkcionalnu neovisnost u odnosu na tijela država članica. Trebali bi se savjetovati s relevantnim dionicima (npr. nacionalnim akterima ili skupinama aktera, uključujući socijalne partnere, koji redovito sudjeluju u gospodarskom i socijalnom dijalogu određene države članice), ali ne bi smjeli iznositi isključivo ili uglavnom mišljenja i interese određene skupine dionika.

2.5. Odbori bi trebali sastavljati godišnja izvješća. Kako bi osigurala da se ciljevi europodručja i Unije uzimaju u obzir, Komisija namjerava koordinirati rad odbora, uz savjetovanje između obiju strana tijekom izrade izvješća i za vrijeme misija u svrhu utvrđivanja činjenica u državama članicama. U izvješćima bi se također obavještavalo o analizama Komisije o europskom semestru i postupku u slučaju makroekonomskih neravnoteža.

3. Opće napomene

3.1. EGSO dijeli mišljenje Europske komisije da se EMU treba poboljšati i ojačati. To je naglasio i davao posebne prijedloge u tom smislu u mnogim svojim mišljenjima. Odbor također hvali pozitivne korake koje je poduzela Komisija te dijeli njezino mišljenje da je bolja koordinacija nacionalnih gospodarskih politika apsolutno neophodna kako bi se uklonile postojeće neravnoteže i smanjila mogućnost nastanka budućih neravnoteža. Važan dio dodane vrijednosti navedenih nacionalnih odbora mogao bi biti povezan s njihovim povezivanjem u mrežu sličnih odbora u europodručju, što bi raspravama o politikama između država članica i Komisije dalo još veći europski fokus.

3.2. Međutim, trenutačne politike nisu primjeren odgovor na taj problem: potrebni su bolji instrumenti kako bi se upravljalo makroekonomskim neravnotežama. Stoga EGSO itekako pozdravlja činjenicu da je Komisija napokon uvidjela kako je potrebna veća usredotočenost na uspješnost država članica u pogledu zapošljavanja i socijalnih ciljeva te kako bi se trebala jačati „odgovornost” za provedbu reformi. Komisija je također u pravu što poziva na veću uključenost socijalnih partnera u izradu nacionalnih programa reformi te na to da se socijalni partneri, kroz predstavništva Komisije, uključe u postupak europskog semestra na nacionalnoj razini. Nacionalni odbori, uspostavljeni uz puno sudjelovanje svih dionika, mogli bi postati koristan instrument za odražavanje gospodarskog i socijalnog učinka postojećih i budućih političkih mjera.

3.3. Za države članice koje već sudjeluju u jedinstvenoj monetarnoj politici (jedinstvena valuta, jedna kamatna stopa), uz malu vjerojatnost da će ona srednjoročno ili ikada prerasti u potpunu gospodarsku, socijalnu i fiskalnu uniju u smislu potpuno federalne unije, ispravljanje neravnoteža prilagodbom nominalnog tečaja više nije prihvatljivo rješenje. Dosad su napori da se poveća konkurentnost u europodručju bili uglavnom ograničeni na usko definiran cilj, odnosno poboljšanje izvoznih rezultata i tekućih računa, često smanjivanjem troškova, što može biti samodestruktivno. Politika koja je na snazi nije uspjela otkloniti neravnoteže ni štetne posljedice krize. Naprotiv, u nekim slučajevima mjere su ih samo pogoršale ⁽¹⁾ zbog stavljanja prevelikog naglaska na politiku štednje usmjerenu isključivo na ponudu, što je ugušilo potražnju i time dodatno povećalo nezaposlenost, javni deficit i socijalnu nejednakost. Budući da neravnoteže mogu dovesti do iznimno teških uvjeta ako se pravovremeno ne odgovori na njih, potrebni su novi instrumenti politike kako bi se izbjeglo da cijeli teret prilagodbe padne na plaće i tržište rada.

3.4. Iako Komisija u svojoj preporuci naglašava „sveobuhvatno poimanje konkurentnosti”, EGSO ističe da je još 2002. Komisija objavila mnogo širu definiciju tog pojma: „sposobnost gospodarstva da svom stanovništvu pruži visok i rastući životni standard te visoke stope zaposlenosti na održivom temelju” ⁽²⁾. U okviru projekta WWWforEurope ⁽³⁾ koji financira Europska komisija ta je definicija produbljena obuhvaćanjem ciljeva koji uključuju i druge pokazatelje osim BDP-a, kao što su socijalna uključenost i održiv okoliš u kontekstu strategije Europa 2020. ⁽⁴⁾. Konkurentnost se definira kao „sposobnost zemlje (regije, područja) da u korist svojih građana ispunji ciljeve koji uključuju i druge pokazatelje osim BDP-a” ⁽⁵⁾. Konkurentnost se mjeri na temelju tri stupa: stupa prihoda (uključujući raspoloživ dohodak kućanstva i potrošnju), socijalnog stupa (socijalno-gospodarski učinak sustava, npr. rizik od siromaštva, nejednakost i nezaposlenost mladih) i stupa okoliša, koji mjeri produktivnost resursa, intenzitet emisije stakleničkih plinova, energetski intenzitet i udio obnovljivih izvora u proizvodnji električne energije. Potrebno je uzeti u obzir i digitalni program. To ne znači da se neravnoteže (poput tekućeg računa bilance plaćanja) mogu zanemariti kao što se činilo neposredno prije izbijanja financijske krize.

3.5. Kako bi se osiguralo sveobuhvatno poimanje definicije konkurentnosti („konkurentnost 2.0”), EGSO predlaže da se buduće rasprave umjesto pod naslovom „odbori za konkurentnost” vode pod naslovom „odbori za konkurentnost, socijalnu koheziju i održivost”.

4. Posebne napomene

4.1. Postoje brojne institucije i postupci na međunarodnoj razini (uključujući MMF i OECD, kao i Europsku komisiju) koji prate konkurentnost i daju preporuke za politike koje se odnose na to pitanje. Na nacionalnoj razini postoje također brojna tijela kao što su neovisni gospodarski istraživački instituti, statistički uredi te gospodarska i socijalna vijeća koja se bave tim pitanjima. Komisija napominje da se pri uspostavi odbora za konkurentnost može voditi računa o postojećim institucijama i aktivnostima jer neke zemlje već imaju takva tijela, a u drugima bi se mogla iskoristiti postojeća tijela. Međutim, važno je da odbori budu neovisni i da njihova savjetodavna uloga na odgovarajući način odražava stručno mišljenje izneseno u općem interesu.

⁽¹⁾ Za detaljan opis vidjeti mišljenje EGSO-a ECO/336 o „Preporuci Vijeća o provedbi općih smjernica za gospodarske politike država članica čija je valuta euro” (točka 3.8. i dalje), (SL C 133, 9.5.2013., str. 44.).

⁽²⁾ COM(2002) 714 final.

⁽³⁾ <http://www.foreurope.eu/>

⁽⁴⁾ WWWforEurope, Radni dokument br. 84: „Konkurentnost i klasteri: posljedice za novu europsku strategiju rasta” (*Competitiveness and Clusters: Implications for a New European Growth Strategy*) (veljača 2015.).

⁽⁵⁾ Ibid., str. 9.

4.2. EGSO prima na znanje preporuku Komisije da se u roku od 12 mjeseci od usvajanja Preporuke i na temelju relevantnih informacija dobivenih od država članica izradi izvješće o napretku provedbe i prikladnosti predmetne preporuke za uspostavu nacionalnih odbora za konkurentnost. Prije uspostave odbora potrebno je izvršiti pregled stanja radi ocjene aktivnosti i učinkovitosti postojećih i potencijalnih budućih tijela. Takav sveobuhvatan pregled, uključujući stručno mišljenje socijalnih partnera, podupro bi donošenje odluka jer bi omogućio procjenu dodane vrijednosti predloženih odbora, provedbu analize troškova i koristi te prosudbu postoji li potreba za dodatnim tijelima.

4.3. Komisija s pravom nastavlja naglašavati potrebu za poboljšanjem transparentnosti i demokratskog legitimiteta politike potpunim uključivanjem Europskog parlamenta, nacionalnih parlamenata, a također i mjerodavnih dionika civilnog društva, osobito socijalnih partnera. EGSO stoga poziva na to da demokratski odgovorna tijela budu na odgovarajući način uključena u pitanja imenovanja i potvrđivanja članova odbora te u pitanja ovlasti, sastavljanja programa rada, izrade izvješća i financijskih izvješća itd. koja je potrebno razjasniti ako se uspostave predmetni odbori.

4.4. Prije nego što se može odobriti uspostava odbora za konkurentnost, Komisija mora navesti kriterije za njihovu neovisnost i za zastupanje uravnoteženog i nepristranog stručnog mišljenja koje će odražavati raznolikost stajališta, uključujući mišljenje socijalnih partnera, kako bi se otklonile postojeće sumnje o neovisnom i neutralnom stručnom mišljenju. Potrebno je razjasniti i pitanje odgovornosti u slučaju netočnih analiza ili prognoza odbora.

4.5. EGSO, primjećujući savjetodavnu prirodu takvih tijela, traži da se Komisija izričito izjasni o neobvezujućoj prirodi preporuka odbora za konkurentnost. Problem neobvezivosti javlja se osobito u okviru zaštite autonomije stranaka koje pregovaraju o plaćama. Komisija konstatira u svojoj preporuci da se ne bi smjelo utjecati na pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih sporazuma, no to je jamstvo, koje se odnosi samo na pravo zajamčeno Ugovorom⁽⁶⁾, preslabo. Svaki pokušaj izravnog utjecaja na određivanje plaća potpuno je izvan nadležnosti odbora za konkurentnost.

4.6. EGSO prima na znanje šire razmatranje konkurentnosti koje nadilazi troškovnu konkurentnost. U drugim razmatranjima o sprječavanju nastanka neravnoteža mora se uzeti u obzir dvostruka narav plaća (troškovni čimbenik za poduzeća, čimbenik koji određuje domaću potražnju; vidjeti točku 5.5.). Nadalje, potreban je simetričan pristup suficitima i deficitima kako bi se primjereno odgovorilo na neravnoteže⁽⁷⁾.

5. Prijedlozi EGSO-a

5.1. EGSO smatra da je potrebno jačati EMU. Budući da je Odbor u gornjoj ocjeni prijedloga Komisije utvrdio mnoga neodgovorena pitanja koja zahtijevaju daljnje analize i objašnjenja, slijedi sažetak relevantnih prijedloga koje je dosad iznio. Zadnjih je godina EGSO usvojio nekoliko mišljenja o „jačanju EMU-a”⁽⁸⁾, a najnovije je mišljenje ECO/380 iz 2015. pod nazivom „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu uniju”⁽⁹⁾.

5.2. EGSO iznosi prijedloge za buduće inicijative Komisije za EMU u mišljenju ECO/380. EGSO smatra da će te mjere pomoći da se uklone razlike u funkcioniranju tržišta rada te među sustavima za utvrđivanje plaća i socijalnim sustavima, koji su potrebni kako bi se EMU stabilizirao te ojačao iz demokratske i socijalne perspektive. Pristup EGSO-a temelji se na ideji da se unutar općeg konteksta monetarne i proračunske politike te politike plaća može razviti povjerenje i postići veća konvergencija, a da se pritom ne potkopava neovisnost kolektivnog pregovaranja.

⁽⁶⁾ UFEU, članak 153. stavak 1.: „Radi postizanja ciljeva iz članka 151., Unija podupire i dopunjuje djelatnost država članica u sljedećim područjima: [...]” i stavak 5.: „Odredbе ovog članka ne primjenjuju se na plaću, pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili na pravo uvođenja mjera isključenja s posla.”

⁽⁷⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a „Revizija gospodarskog upravljanja” (SL C 268, 14.8.2015., str. 33.) (točka 3.2.3.).

⁽⁸⁾ Posebno o političkom stupu: vidjeti mišljenje EGSO-a „Dovršetak EMU-a: politički stup” (SL C 332, 8.10.2015., str. 8.).

⁽⁹⁾ A prije toga mišljenje EGSO-a „Dovršetak EMU-a: politički stup”, (SL C 332, 8.10.2015., str. 8.).

5.3. To će zahtijevati mjere za promicanje makroekonomskoga dijaloga, a povrh svega za uspostavu makroekonomskog dijaloga u europodručju (MED-EURO). Makroekonomski dijalog pokrenut je 1999. kako bi se postigla održiva kombinacija makroekonomskih politika usmjerenih na rast i stabilnost, odnosno nesmetana interakcija kretanja plaća te monetarne i fiskalne politike. Taj forum za koordinaciju triju velikih igrača u makroekonomskoj politici mogao bi, izravnim uključivanjem socijalnih partnera, značajno doprinijeti jamčenju potrebne koordinacije, usklađenosti sa zajedničkim ciljem stabilnosti EMU-a te demokratskog i socijalnog razvoja EMU-a. Njegovi nalazi i zaključci trebali bi se uključiti kako u Godišnji pregled rasta tako i u preporuke za svaku pojedinu državu.

5.4. Odbor još jednom naglašava važnost promicanja uloge socijalnih partnera i njihovog sudjelovanja u donošenju politika. Neka vrsta makroekonomskog dijaloga korisna je i na nacionalnoj razini. Zabilježen je velik rast konkurentnosti i produktivnosti, ponajviše u onim zemljama u kojima postoje snažan socijalni dijalog i odnosi poslodavaca i radnika te ondje gdje je zajamčena visoka razina socijalne zaštite i kohezije.

5.5. Sustav utvrđivanja plaća trebao bi ostati u nadležnosti partnera za kolektivno pregovaranje, bez ikakvih vanjskih utjecaja. Njihovu neovisnost treba u potpunosti poštovati i jamčiti. Oni najbolje shvaćaju trenutačnu situaciju povezanu s utvrđivanjem plaća i tržištem rada. Partneri za kolektivno pregovaranje uzimaju u obzir činjenicu da promjene u plaćama imaju utjecaja i na troškove i na potražnju. Svjesni su da usklađivanje povećanja plaća sa srednjoročnim rastom nacionalne produktivnosti zajedno s ciljnom stopom inflacije ESB-a ima neutralan učinak na cijene, konkurentnost, domaću potražnju i raspodjelu prihoda⁽¹⁰⁾. Potreba za jačanjem makroekonomskog dijaloga nastaje iz činjenice da se ta svijest razlikuje od države članice do države članice, a ponekad i ne pronalazi praktičan izražaj, te stoga povećava neravnoteže.

5.6. Nacionalni parlamenti i Europski parlament moraju aktivnije sudjelovati u upravljanju europodručjem. EGSO se zalaže za veliki odbor EP-a koji bi obuhvaćao sve zastupnike u Parlamentu iz europodručja i iz zemalja koje mu žele pristupiti, u kombinaciji s boljom koordinacijom među parlamentarnim zastupnicima iz europodručja u vezi s pitanjima u pogledu EMU-a (COSAC+).

5.7. EGSO upozorava na to da ciljeve gospodarske politike treba bolje uskladiti s ciljevima socijalne politike EU-a iz članka 4. stavka 2. UFEU-a te da se potencijalni sukobi između gospodarskih i socijalnih ciljeva moraju riješiti. Sve mjere u okviru europskog semestra – u skladu s horizontalnom socijalnom klauzulom – moraju biti podložne ocjeni socijalnog učinka⁽¹¹⁾.

5.8. Usto EGSO vjeruje da su kratkoročno upravljanje potražnjom i učinkovit program ulaganja kako bi se ostvario prihod kroz rast, socijalnu koheziju i solidarnost ključni. To podrazumijeva potrebu za proračunskom politikom prilagođenom rastu i zapošljavanju. Mora postojati učinkovita koordinacija porezne politike kako bi se zajamčilo da zemlje imaju odgovarajuću osnovu prihoda. Zahtijeva se i snažno djelovanje protiv porezne prijevare, poreznih oaza i agresivnoga poreznog planiranja.

5.9. Što se tiče rashoda, Odbor također vidi da ima prostora za proračunske politike koje bi više pogodovale rastu. Javna su ulaganja ključni instrument gospodarskog oporavka. Potrebna ulaganja u najsuvremenijim područjima i u socijalnom području (istraživanje, obrazovanje, skrb o djeci, socijalne usluge, javno stanovanje itd.) ne promiču samo kratkoročno rast i otvaranje radnih mjesta, nego i dugoročno povećavaju potencijal proizvodnje. Ulaganja i rast, osobito u zemljama koje su pogođene krizom, ključni su u procesu nadoknađivanja zaostatka, a time i u uklanjanju neravnoteža.

5.10. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije da ne uključuje doprinose država članica Europskom fondu za strateška ulaganja u izračune proračunskog deficita. Budući da je riječ o izdacima kojima se potiče potencijal rasta i od čijih će prihoda i buduće generacije imati koristi, financiranje bi se također trebalo podijeliti na nekoliko generacija. Koristeći se istim obrazloženjem Odbor stoga još jednom postavlja pitanje⁽¹²⁾ zašto se identičan postupak ne primjenjuje na ulaganja iz općeg proračuna usmjerena na budućnost u obliku zlatnoga pravila za ulaganja.

Bruxelles, 17. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a „Godišnji pregled rasta” (SL C 132, 3.5.2011., str. 26.) (točka 2.3.).

⁽¹¹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu zajednicu” (SL C 13, 15.1.2016., str. 33.) (točka 1.5.).

⁽¹²⁾ Vidjeti Mišljenje EGSO-a „Plan ulaganja za Europu” (SL C 268, 14.8.2015., str. 27.) (točka 4.).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Preporuci za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja”

(COM(2015) 692 završna verzija)

(2016/C 177/07)

Izvjestitelj: Michael IKRATH

Suizvjestiteljica: Anne DEMELENNE

Dana 22. prosinca 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Preporuci za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja”

(COM(2015) 692 završna verzija).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 17. ožujka 2016.), sa 201 glasom za, 3 protiv i 6 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO u načelu pozdravlja utvrđivanje prioritetnih gospodarskih programa za poticanje rasta u državama europodručja na početku europskog semestra. Ipak, Odbor žali što nije zatraženo mišljenje civilnog društva, a posebice socijalnih partnera, u pogledu oblikovanja programa i nacionalnih postupaka europskog semestra.

1.2. EGSO smatra da se tim preporukama postojeći jaz između država europodručja i drugih država članica nipošto ne bi smio povećati, nego bi se trebao smanjiti. Naime, cilj je dugoročno pratiti razvoj eura tako da postane zajednička valuta svih država članica.

1.3. EGSO prepoznaje značaj koji dokument Komisije ima za produblјivanje ekonomske i monetarne unije (EMU). Kao što je već istaknuo u prethodnim mišljenjima⁽¹⁾, Odbor snažno podržava daljnje jačanje i dovršenje ekonomske i monetarne unije. Države članice bi, kako pojedinačnim tako i zajedničkim djelovanjem, trebale poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale veću konvergenciju i integraciju, posebice na području gospodarstva. To bi se trebalo odvijati usporedno s nastojanjima da se u europodručju uspostavi fiskalna unija (uključujući i poseban proračun), socijalna unija te jedinstveno vanjsko predstavništvo u međunarodnim financijskim institucijama.

1.4. EGSO uvida političku potrebu da se europodručju osigura čvrst politički i institucionalni temelj, što od osnivanja monetarne unije još nije učinjeno⁽²⁾. Potrebno je pohvaliti pojedinačne inicijative kao što je stvaranje bankarske unije ili unije tržišta kapitala, no one ne zamjenjuju potrebnu čvrstu strukturu.

1.5. Očito je, nadalje, da se nedavnim programima ulaganja u otvaranje novih radnih mjesta nisu u dovoljnoj mjeri postigli predviđeni ciljevi. Kako bi se potaknuli ponovni rast i zapošljavanje, potreban je skup politika koji obuhvaća financijsku, poreznu, proračunsku, gospodarsku i socijalnu politiku. Za razliku od preporuka Komisije, središte fiskalne politike trebalo bi biti više ekspanzivne, a ne neutralne prirode.

⁽¹⁾ Vidjeti mišljenja EGSO-a „Dovršenje EMU-a – iduće europsko zakonodavno razdoblje”(SL C 451, 16.12.2014., str. 10.) i „Dovršenje EMU-a: politički stup”(SL C 332, 8.10.2015., str. 8.).

⁽²⁾ *Ibid.*

1.6. EGSO smatra da neutralni smjer fiskalne politike, iako poželjan za nastavak fiskalne štednje, u trenutnim okolnostima nije primjeren. Budući da recesija dovodi do nižeg potencijala rasta, fiskalnim politikama u europodručju mora se učiniti više nego obično kako bi se potaknulo gospodarstvo europodručja u cjelini. Rizik od pregrijavanja gospodarstva trenutno je mnogo niži od rizika daljnje niske inflacije ili deflacije. EGSO stoga preporučuje fiskalne poticaje usmjerene na javna ulaganja, čime bi se kratkoročno ojačala potražnja, ali bi se također dugoročno povećao potencijal rasta.

1.7. Pored toga, EGSO se zalaže za smanjenje oporezivanja rada, pod uvjetom da to ne ugrožava financijsku održivost već oslabljenog sustava socijalne zaštite. Odbor podsjeća da bi moderni sustavi socijalne zaštite trebali počivati na načelima solidarnosti i jednakih mogućnosti, a ne samo na promicanju zapošljivosti. Nadalje, posljedice robotike i digitalizacije, koje će izazvati velike promjene na tržištu rada te će vjerojatno utjecati i na porezne prihode, morat će se uzeti u obzir na razini proračuna.

1.8. EGSO pozdravlja činjenicu da je ponovno razmotren koncept fleksibilnosti, no ugovori na određeno vrijeme trebali bi, u idealnom slučaju, rezultirati prelaskom na ugovore na neodređeno vrijeme, a ne nesigurnim radnim mjestima. U cilju borbe protiv sve većih socijalnih nejednakosti potrebno je stvarati nova radna mjesta, uz naglasak na kvaliteti rada. Istodobno potencijal ekonomije dijeljenja (eng. *sharing economy*) treba iskoristiti a ne oslabiti, te treba uvesti nove oblike zapošljavanja i rada za dobrobit društva, pri čemu se ne smiju ugroziti prava radnika i sustavi socijalne zaštite.

1.9. Posljednjih je osam godina rast u europodručju bio slab zbog slabe potražnje, a ne zbog slabe ponude. Prilagodba tržišta rada bila je neuravnotežena i asimetrična s obzirom na to da se uglavnom temeljila na smanjenju nominalnih i stvarnih plaća i jediničnih troškova rada u državama članicama koje su najviše pogođene krizom. Iz tog razloga EGSO zaključuje da se *isključivo* strukturnim reformama, čiji je cilj poboljšanje ponude gospodarstava, a time i poticanje ulaganja i rasta, ne može riješiti problem slabog oporavka. Prednost bi, u najmanju ruku, trebalo dati strukturnim reformama koje bi kratkoročno mogle imati pozitivne učinke na potražnju, čak i u okviru kreditnih ograničenja za kućanstva i poduzeća.

1.10. EGSO također poziva na usklađivanje napora usmjerenih na stvaranje pogodnijeg okruženja za poslovanje malih i srednjih poduzeća (99 % poduzeća u EU-u i otprilike 60 % radnika ili oko 65 milijuna ljudi) boljim propisima i dosljednim smanjenjem birokracije te jamčenjem dostatnih i odgovarajućih financijskih sredstava („Pristup financiranju“) ⁽³⁾, kao i sustavnim olakšavanjem izvoza na tržišta izvan Europske unije. Time se stvara poslovni okvir za ulaganja u rast i radna mjesta.

1.11. EGSO pozdravlja inicijative za financiranje MSP-ova u okviru unije tržišta kapitala. Međutim, postoji posebna potreba za pružanjem novih mogućnosti financiranja za mikropoduzeća i novoosnovana poduzeća, kao što su početni kapital, poduzetnički kapital, skupno ulaganje i financiranje te inovativni oblici poput privatnog kapitala. U tom kontekstu EGSO ističe potrebu za planiranim osnivanjem europskog fonda poduzetničkog kapitala. Potrebno je izvršiti hitnu procjenu kako bi se utvrdile mogućnosti koje novi modeli bankarstva ⁽⁴⁾ nude za financiranje poduzeća u EU-u.

2. Kontekst

2.1. Na temelju izvješća petorice predsjednika pod naslovom „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije“ u europski je semestar uveden novi pristup za jače povezivanje europodručja i nacionalnih razina. Komisija je, zajedno s Godišnjim pregledom rasta za 2016., u studenome po prvi puta objavila preporuku za europodručje kako bi se europodručje i nacionalne dimenzije gospodarskog upravljanja EU-a bolje povezali.

⁽³⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Akcijski plan za uniju tržišta kapitala“ (SL C 133, 14.4.2016., str. 17.).

⁽⁴⁾ Vidjeti npr. napomene u prethodnim mišljenjima EGSO-a „Strukture financiranja malih i srednjih poduzeća u kontekstu trenutne financijske situacije“ (SL C 48, 15.2.2011., str. 33.) i „Akcijski plan za poboljšanje pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća“ (SL C 351, 15.11.2012., str. 45.) koje se tiču islamskog bankarstva.

2.2. Cilj je pružiti priliku za raspravu i preporuke o europodručju prije rasprava o pojedinim zemljama, tako da se zajednički izazovi u potpunosti uključe u mjere za pojedine zemlje. To je važna promjena u usporedbi s prethodnim ciklusima europskog semestra kada su preporuke za europodručje bile predložene krajem semestra, zajedno s preporukama za pojedine zemlje.

2.3. Komisija je predstavila četiri preporuke o ekonomskoj politici europodručja:

- provoditi politike kojima se podupire oporavak, potiče konvergencija, pospješuje uklanjanje makroekonomskih neravnoteža i poboljšava sposobnost prilagodbe,
- provesti reforme koje kombiniraju fleksibilne i pouzdane ugovore o radu, sveobuhvatne strategije cjeloživotnog učenja, učinkovite politike za pomoć nezaposlenima u povratku na tržište rada, moderne sustave socijalne zaštite i otvorena i konkurentna tržišta proizvoda i usluga. Radi poticanja zapošljavanja, proračunski neutralnim mjerama smanjiti porezno opterećenje na rad, prije svega za osobe s niskim dohotkom,
- u 2016. zadržati planirani, uglavnom neutralan smjer fiskalne politike. Kada je riječ o 2017., smanjiti razinu javnog duga radi obnove fiskalnih rezervi i pritom izbjegavati procikličnost, uz potpuno poštovanje Pakta o stabilnosti i rastu, i
- omogućiti postupno smanjenje loših bankovnih kredita i poboljšati postupke u slučaju insolventnosti za poduzeća i kućanstva.

3. Opće napomene

3.1. Nacrt preporuka za europodručje prvi je puta objavljen na početku ciklusa europskog semestra zajedno s Godišnjim pregledom rasta, Izvješćem o mehanizmu upozoravanja i Nacrtom zajedničkog izvješća o zapošljavanju. EGSO se slaže da taj novi postupak može pomoći da se pri izradi nacionalnih politika predstavljenih u programima stabilnosti i nacionalnim programima reformi bolje uzmu u obzir razmatranja o cijelom europodručju.

3.2. EGSO žali što nije zatraženo mišljenje socijalnih partnera i civilnog društva u vezi s oblikovanjem nacrta preporuka za gospodarstvo europodručja i što nacionalni postupci još nisu prilagođeni novom postupku europskog semestra. U okviru europskog semestra socijalni dijalog može biti pokretač uspješnih, održivih i uključivih gospodarskih reformi, reformi na području zapošljavanja i socijalnih reformi. Socijalni partneri na svim razinama trebali bi s relevantnim javnim vlastima postići dogovor s ciljem istinskog, pravovremenog i smislenog sudjelovanja u europskom semestru. Pored toga, EGSO ubuduće preporučuje kontinuiranu i blisku suradnju između stručne skupine ECO (EGSO) i odbora ECON (Europski parlament).

3.3. EGSO podupire usmjerenost svih država članica europodručja na koordinirani pristup, i to u monetarnim i fiskalnim politikama te strukturnim politikama u vezi s ponudom. Nadalje, EGSO smatra da bi strukturne reforme trebale biti usmjerene na političke mjere kako bi se gospodarski oporavak mogao kratkoročno poduprijeti. Kada je riječ o fleksibilnosti tržišta rada, to ne bi, kao prijašnjih godina, trebalo rezultirati gubitkom kupovne moći radne snage, tako da domaća potražnja kao ključni pokretač rasta ne bude ugrožena. To znači da se tržišno natjecanje mora temeljiti na povećanju kvalitete, dok se rast produktivnosti mora temeljiti na inovacijama, a ne na niskim cijenama i plaćama.

3.4. Iako EGSO uviđa goleme izazove daljnjeg jačanja i razvoja eura, što je trenutačno potrebno i bit će potrebno u bliskoj budućnosti kako bi se zajamčila trajna zaštita eura i europodručja, smatra da su poželjni sljedeći ciljevi:

- uspostava jedinstvenog vanjskog predstavništva europodručja na međunarodnim forumima (Međunarodni monetarni fond, OECD itd.) ⁽⁵⁾,

⁽⁵⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Vanjsko predstavljanje europodručja” (vidjeti str. 16. ovog Službenog lista).

- uspostava europske fiskalne unije,

- uspostava socijalne unije, što bi značilo da Komisija, Vijeće i Parlament moraju još više uključiti socijalne partnere u sve zakonodavne inicijative.

3.5. Imajući u vidu reviziju tijekom provedbe višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014.–2020. i pripremu analize u pogledu VFO-a za razdoblje nakon 2020., EGSO smatra da europodručje mora imati poseban proračun koji bi: 1. omogućio privremen, ali značajan prijenos sredstava u slučaju regionalnih šokova; 2. pridonio sprečavanju ozbiljnih recesija na cijelom području; 3. osigurao financijsku stabilnost. Nadalje, europodručje mora – kao prvi korak prema uspostavi gospodarske vlade – imati vlastitog ministra financija koji bi upravljao posebnim sustavom vlastitih sredstava utemeljenim na načelima jednostavnosti, transparentnosti, jednakosti i demokratske odgovornosti.

4. Posebne napomene

4.1. Makroekonomske neravnoteže

4.1.1. EGSO se slaže s Komisijom da države članice trebaju nastaviti provoditi strukturne reforme u skladu sa specifičnim okolnostima svake zemlje kako bi pospješile konvergenciju i olakšale ispravljanje makroekonomskih neravnoteža. Ipak, mora postojati ravnoteža između strukturnih reformi i ulaganja u proizvodne aktivnosti koje doprinose stvaranju radnih mjesta.

4.1.2. EGSO pozdravlja preporuku Europske komisije koju bi države članice s velikim suficitom tekućeg računa trebale provesti u okviru prioritetnih mjera kojima se prekomjerna štednja usmjerava prema domaćem gospodarstvu i time potiču domaća ulaganja. Međutim, takve mjere ne bi smjele biti ograničene na ponudu (primjerice, reforme na tržištima proizvoda), nego bi trebale uključivati odlučnije vladine inicijative na području javnih ulaganja, poput Junckerova plana ⁽⁶⁾.

4.1.3. EGSO smatra da bi državne potpore trebalo prvenstveno namijeniti inovativnim MSP-ovima. Kako bi se toj kategoriji poduzeća olakšao pristup financiranju, država je, s jedne strane, odgovorna za dodjelu financijskih sredstava kojima bi se dao poticaj i, s druge strane, za jamčenje sustava javnih garancija i jamstava. Odgovarajuća interakcija između države, MSP-ova i sveučilišta i znanstvenih institucija važan je element sustava ulaganja.

4.1.4. EGSO naglašava činjenicu da je izvoz ključan pokretač rasta za MSP-ove u europodručju. Uz povoljan tečaj eura i dolara zbog monetarne politike ESB-a, sporazumi o slobodnoj trgovini ključni su za povećanje izvoza. Iako EGSO podupire trenutačnu usmjerenost na pregovore o Transatlantskom partnerstvu za trgovinu i ulaganja, on također preporučuje sklapanje sporazuma kojim bi se europskim poduzećima olakšao pristup tržištu pri trgovini s tržištima u usponu koja bilježe visok rast. Važno je zajamčiti zaštitu ljudskih prava i standarda Međunarodne organizacije rada, prava potrošača i pravila u pogledu zaštite okoliša koja se primjenjuju unutar EU-a.

4.2. Tržišta rada, proizvoda i usluga

4.2.1. EGSO napominje da se, iako se prema izvješću Europske komisije tržište rada i dalje postupno poboljšava, ne spominje činjenica da je stopa zaposlenosti u europodručju 2015., kada je iznosila 68,9 %, i dalje bila znatno niža u odnosu na glavnu ciljnu vrijednost strategije Europa 2020. od 75 %. EGSO primjećuje da se, prema dokazima koje su dostavile službe Europske komisije (baza podataka LABREF), čini da ne postoji pozitivan odnos između broja reformi tržišta rada provedenih u bilo kojoj fazi (prije ili poslije krize) i učinkovitosti tržišta rada država članica ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ OFCE, ECLM, IMK, AK-Wien, INE-GSEE (2015.), Neovisni godišnji pregled rasta za 2016., Pariz.

⁽⁷⁾ ESI/EKS (2015.), Benchmarking Working Europe 2015., Bruxelles, ESI, str. 26.

4.2.2. Strukturnim reformama na tržištu rada moraju se poticati socijalna ulaganja, odnosno mjere kojima se podupire stalno osposobljavanje zaposlenih i nezaposlenih radnika i jamči poticanje njihove financijske sigurnosti, posebno financijske sigurnosti nezaposlenih osoba. Nadalje, EGSO podupire smanjenje oporezivanja rada, pod uvjetom da se ono nadoknadi drugim izvorima javnih prihoda. Srednjoročno gledano, veće sudjelovanje na tržištu rada također može doprinijeti tom procesu.

4.2.3. Kako bi se riješio problem europske konkurentnosti i održivosti, EGSO preporučuje uspostavu holdinškog društva u digitalnom sektoru, po uzoru na vrlo uspješnu kompaniju Airbus Group. Ta multinacionalna suradnja obuhvaća više podružnica iz različitih država članica EU-a te je jedan od ključnih aktera europskog gospodarstva i industrije.

4.2.4. Digitalna nadmoć SAD-a već predstavlja novi oblik globalne nadmoći. Posebno značajni učinci vidljivi su u financijskom sektoru, u kojemu su velike američke investicijske banke već stvorile najjače veze u pogledu kapitala s inovativnim poduzećima financijskih tehnologija, koja pak ugrožavaju europski model klasičnih maloprodajnih banaka („dosadne banke”) i uspješno se mogu natjecati s njima u njihovim ključnim funkcijama.

4.2.5. Za oblikovanje i detaljnu razradu usporedivog modela europskog holdinškog društva u digitalnom sektoru EGSO predlaže kratkoročnu uspostavu interdisciplinarnih projektne skupine. Ta bi skupina trebala uključivati predstavnike Komisije (povjerenika OETTINGERA) i Parlamenta EU-a (Odbor ITRE) te bi njome trebalo upravljati u suradnji s EGSO-om. Kada je riječ o financiranju, važno je od početka obratiti pozornost na usklađenost s Junckerovim planom ulaganja. Snažni će se poticaj za rast i nova radna mjesta stvoriti bliskom suradnjom između nadležnih jedinica holdinškog društva u digitalnom sektoru i samih MSP-ova.

4.3. Fiskalne politike

4.3.1. EGSO pozdravlja činjenicu da Europska komisija pri izradi smjernica za nacionalne fiskalne politike naglasak stavlja na sagledavanje fiskalne politike europodručja kao cjeline. Ipak, ne dovodeći u pitanje neovisnost ESB-a, EGSO uočava značajan izostanak analize razvoja u izradi monetarne politike europodručja pri ocjenjivanju prikladnosti neutralnog smjera fiskalne politike. To je u najmanju ruku neobično, s obzirom na to da su članovi Upravnog vijeća ESB-a u nekoliko navrata i javno upućivali na fiskalne politike europodručja ⁽⁸⁾.

4.3.2. To je zabrinjavajuć propust ako se uzme u obzir da se europodručje trenutačno nalazi u situaciji u kojoj je mogućnost da se monetarnom politikom potakne potražnja ozbiljno ograničena. Potražnja je toliko dugo slaba da je inflacija (čak i ako se izuzmu cijene nafte) mnogo niža od ciljne vrijednosti ESB-a od 2 %, dok su ključne kamatne stope ESB-a skoro jednake nuli, čime se onemogućuju daljnja znatna smanjenja. Gospodarstvo europodručja nalazi se u takozvanoj „zamci likvidnosti” te postoji rizik da upadne u „zamku deflacije” ako inflacija ubrzo ne poraste. Ako bi se to dogodilo, gospodarstvo europodručja i dalje bi stagniralo dugi niz godina, čime bi se s vremenom ugrozila politička održivost eura.

4.3.3. Čini se da se neuobičajenom politikom kvantitativnog olakšanja koju ESB ozbiljno provodi od početka 2015. nije ništa znatno promijenilo ⁽⁹⁾ u poticanju potražnje. U takvim okolnostima i s obzirom na postojanje prethodno spomenutog fenomena „histereze” (u kojemu recesija dovodi do nižeg potencijala rasta), fiskalnim politikama u europodručju mora se učiniti više nego obično kako bi se potaknulo gospodarstvo europodručja u cjelini ⁽¹⁰⁾. Uzimajući u obzir ograničenja fiskalne politike u državama članicama na jugu europodručja, fiskalne politike u državama članicama s inflacijom nižom od ciljne vrijednosti, niskim troškovima javnog zaduživanja, relativno niskim omjerom javnog duga/BDP-a i suficitom tekućeg računa trebale bi se proširiti kako bi se potaknuo rast inflacije na stopu iznad ciljne vrijednosti ESB-a od 2 % tako da se prosječna stopa inflacije u europodručju može ponovno ubrzati ne bi li dosegla ciljnu vrijednost. Rizik od pregrijavanja gospodarstva trenutačno je mnogo niži od rizika daljnje niske inflacije ili deflacije.

⁽⁸⁾ Najistaknutiji primjer bio je govor „Nezaposlenost u europodručju” predsjednika Marija Draghija u Jackson Holeu u kolovozu 2014. (<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>).

⁽⁹⁾ <http://epthinktank.eu/2015/12/10/the-ecbs-quantitative-easing-early-results-and-possible-risks/>.

⁽¹⁰⁾ Theodoropoulou S. (2015.), *How to avert the risk of deflation in Europe: rethinking the policy mix and European economic governance* („Kako spriječiti rizik od deflacije u Europi: ponovno definiranje skupa politika i europskoga gospodarskog upravljanja”), Bruxelles, ESI.

4.3.4. Međutim, s obzirom na zabrinutost oko održivosti javnog duga u kontekstu demografskog razvoja, ekspanzivne fiskalne politike, pogotovo u državama članicama s velikim suficitom tekućeg računa, mogu se i trebaju proširivati povećanjem izdataka za javna ulaganja. Fiskalnim poticajem usmjerenim na javna ulaganja kratkoročno bi se ojačala potražnja, ali bi se također dugoročno povećao potencijal rasta. Takva javna ulaganja mogla bi biti usmjerena ne samo na infrastrukturu nego i na politiku obrazovanja i stjecanja vještina („socijalna ulaganja”).

4.4. **Financijski sektor**

4.4.1. EGSO poziva na izradu europskog zakona o insolventnosti kako bi se, s jedne strane, kućanstvima pružila mogućnost oprosta duga te, s druge strane, novoosnovanim poduzećima olakšalo suočavanje s poslovnim neuspjehom. Na taj će način kupovna moć kućanstava biti veća, a novoosnovana poduzeća bit će ohrabrena.

4.4.2. Činjenica da u bankama europodručja trenutačno postoji otprilike 900 milijardi EUR loših kredita predstavlja ozbiljan problem koji još nije riješen. Samo njihovim smanjenjem banke će moći proširiti davanje kredita na poduzeća i kućanstva, povećavajući time učinkovitost nedovoljno stroge monetarne politike ESB-a kako bi se povećali izgledi za rast i učvrstilo povjerenje u tržište. Od relevantnih političkih i regulatornih institucija europodručja trebalo bi zatražiti podnošenje odgovarajućih prijedloga u vezi s tim pitanjem.

4.4.3. Kao jedan od središnjih ciljeva proizašlih iz financijske krize bio je konsenzus o znatnom smanjenju državnih rizika na bilancama europskih banaka. Trenutačno stanje većine banaka pokazuje da su se državni rizici znatno povećali. EGSO naglašava da bi prvi prioritet trebalo biti smanjenje tih državnih rizika na bilancama kako bi se zajamčila buduća stabilnost bankarskog i financijskog sektora, imajući također u vidu nedavni prijedlog za uspostavu europskog sustava osiguranja depozita (EDIS) ⁽¹¹⁾.

4.4.4. EGSO napominje da se za ostvarenje bilo kakvog pozitivnog učinka na potražnju kućanstva i poduzeća ne bi trebala ograničiti likvidnošću. Ponovnom uspostavom pozitivnih kreditnih tokova potaknula bi se potražnja, ali bi se također povećala učinkovitost monetarne politike ESB-a u povećanju izgleda za rast i učvrstilo povjerenje u tržište. Od relevantnih političkih i regulatornih institucija europodručja trebalo bi zatražiti podnošenje odgovarajućih prijedloga u vezi s tim pitanjem.

4.4.5. Nadalje, EGSO poziva na izradu plana reforme i traži da regulatorna tijela stave veći naglasak na povećanje transparentnosti i nadzor nebankovnih institucija ili usporednih bankovnih institucija kako bi se na održiv način osigurala stabilnost financijskih sustava i obnovila njihova funkcija za realno gospodarstvo, posebice na području sekuritizacije ⁽¹²⁾. Trebalo bi zajamčiti da fondovi za ograničavanje rizika (eng. *hedge funds*) i financijske institucije kojima je cilj maksimiziranje prihoda („lešinarski fondovi”) vrijednosne papire ne upotrebljavaju kao instrumente za špekulativna ulaganja.

4.4.6. Budući da je financijska kriza uvelike bila uzrokovana špekulativnim aktivnostima investicijskih banaka, špekulativne bankarske aktivnosti i dalje su latentna prijetnja stabilnosti financijskog tržišta. I dalje nije detaljno ispitano kako uspijeva doći do vrlo špekulativnih aktivnosti trgovanja kao što je visokofrekventno trgovanje ako je cilj ostvariti stabilnija tržišta na svjetskoj razini pa je stoga potrebno strogo odijeliti prakse niskorizičnog ulaganja i davanje zajmova od visokorizičnih aktivnosti investicijskog bankarstva. U tu svrhu već postoji nekoliko modela kao što su Vickersov model i Volckerovo pravilo. EGSO preporučuje uspostavu Glass-Steagallovog zakona u Europskoj uniji, s obzirom na to da druga financijska tržišta (primjerice SAD i zemlje BRICS-a) razmatraju ponovno uvođenje tog zakona kako bi povećale stabilnost bankarskog sektora. Time bi se izbjegli rizici za štetiše i porezne obveznike.

Bruxelles, 17. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Europski sustav osiguranja depozita” (vidjeti str. 21. ovog Službenog lista).

⁽¹²⁾ Mišljenje EGSO-a o zakonskom okviru za sekuritizaciju (SL C 82 od 3.3.2016., str. 1.).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013”

(COM(2015) 701 završna verzija – 2015/0263 (COD))

(2016/C 177/08)

Izvjestitelj: Ioannis VARDAKASTANIS

Dana 2. prosinca 2015. (Europski parlament) i 20. siječnja 2016. (Vijeće), sukladno članku 175. stavku 3. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013”

(COM(2015) 701 završna verzija – 2015/0263 (COD)).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 16. ožujka 2016.), sa 153 glasa za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja inicijativu čiji je cilj povećanje kapaciteta Europske unije (EU) za potporu strukturnim reformama na nacionalnoj razini putem konkretnog mehanizma financiranja poput Programa potpore strukturnim reformama.

1.2. EGSO izražava žaljenje što je ukupni proračun predviđen za to financiranje manji od sredstava potrebnih za reforme makroekonomskih politika u EU-u; nadalje, žali što se Program potpore strukturnim reformama financira iz postojećih sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) te poziva na uravnoteženje financijskih potreba na području tehničke podrške unutar ESIF-a i onih na području tehničke podrške Programu potpore strukturnim reformama. EGSO poziva na uspostavu samostalnog programa potpore strukturnim reformama putem daljnjih reformi višegodišnjeg financijskog okvira EU-a.

1.3. Kako bi se zajamčio uspjeh Programa potpore strukturnim reformama, EGSO izrazito preporučuje da se zajamče sljedeći uvjeti:

- doprinos država članica strukturnim reformama u okviru Programa potpore strukturnim reformama razmatraju se pod klauzulom o strukturnim reformama Pakta o stabilnosti i rastu,
- Program potpore strukturnim reformama za države članice i dalje ostaje na dobrovoljnoj bazi te ne uključuje obavezne i stigmatizirajuće procedure,
- određivanje središnjih točaka kako bi se osiguralo međusobno nadopunjavanje između programa i fondova te bolje iskorištavanje sredstava kako bi se izbjeglo preklapanje.

1.4. EGSO izričito poziva na uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u Program potpore strukturnim reformama, čime će se osigurati:

- da proces određivanja i uvođenja podrške uključuje šire savjetovanje sa socijalnim partnerima i civilnim društvom, u skladu s nacionalnim propisima,

- uključivanje strožih odredbi kojima će se od socijalnih i civilnih partnera zahtijevati da se uključe u osmišljavanje i praćenje programa reforme politika na svim razinama: nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj,
- da se prihvatljivim mjerama obuhvati izgradnja kapaciteta socijalnih dionika i dionika iz civilnog društva uključenih u programe reforme politika;

1.5. EGSO naglašava da na temelju raspodjele ovlasti i nadležnosti na snazi u svakoj od država članica, kao i na temelju preporuka po državama članicama koje su često upućene lokalnim i regionalnim vlastima, program mora biti dostupan lokalnim i regionalnim vlastima, a one moraju biti izravno uključene u izradu predmetnog projekta strukturnih reformi.

1.6. EGSO izražava žaljenje zbog toga što se popis pokazatelja čini nedovoljnim te je potrebno njegovo ažuriranje i uključivanje postojećih pokazatelja iz ESIF-a.

1.7. EGSO naglašava da države članice mogu proširiti posebne ciljeve i područje primjene Programa na druga područja politika, poput ljudskih prava, prometnih politika, IKT-a, provedbe ciljeva održivog razvoja i borbe protiv siromaštva.

1.8. EGSO smatra da bi Program potpore strukturnim reformama za ESIF mogao iskoristiti postojeće mehanizme za praćenje kako bi osigurao kvalitetnije praćenje i ocjenjivanje, bolju koordinaciju s ESIF-om i najbolju troškovnu učinkovitost nadzornih mehanizama koji se već koriste.

1.9. U tu svrhu EGSO podržava izmjene uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013 koje je predložila Europska komisija pod uvjetom da uključe odredbu koja bi jamčila da sredstva prenesena u novi program budu u skladu s uvjetima za sudjelovanje socijalnih partnera i civilnog društva te da ih se podvrgne istom mehanizmu praćenja predviđenom Uredbom o zajedničkim odredbama ESIF-a.

1.10. EGSO smatra da, iako su korisne, takve manje mjere podrške ne rješavaju srž problema. Kako bi se riješili problemi koje je stvorila tekuća kriza, Komisija i nacionalne vlade trebale bi u potpunosti revidirati gospodarsku politiku koja je na snazi u europodručju od početka krize. To je jedini način da se olakšaju strukturne reforme, izbjegne dosad učinjena šteta i spriječi okretanje Europljana protiv EU-a.

2. Opće napomene

2.1. EGSO smatra da Europska unija može dodati vrijednost reformama politika koje se provode na nacionalnoj razini i stoga pozdravlja inicijativu koja će povećati njezin kapacitet za podršku reformi politika u vezi s provedbom procesa gospodarskog upravljanja (posebice preporuka po pojedinim zemljama), programa ekonomske prilagodbe i reformi koje države članice provode na vlastitu inicijativu, kako je navedeno u članku 3. postojećeg prijedloga.

2.2. EGSO smatra da su se programi podrške za Grčku (Radna skupina za Grčku) i Cipar (Skupina za podršku Cipru) pokazali korisnima za ciljane države te da će uvođenje mogućnosti da se takav mehanizam podrške zatraži za sve države članice poboljšati cjelokupni kapacitet za institucijske, strukturne i administrativne reforme.

2.3. Međutim, EGSO izražava žaljenje što je u prošlosti kapacitet EU-a za podršku tehničkoj pomoći za političke reforme bio smanjen. Zbog toga EU nije imao kapacitet za brzo rješavanje situacija za koje je u kriznim razdobljima bila potrebna politička reforma te su uslijed toga druge međunarodne organizacije postale aktivne i preuzele vodstvo.

2.4. EGSO također žali što se sadašnji predloženi program financira iz postojećih sredstava EU-a, umjesto da se stvori samostalan program koji ne bi smanjio druga sredstva usmjerena na strukturne reforme. Nadalje, EGSO smatra da, u svom sadašnjem obliku, inicijativa Programa potpore strukturnim reformama zbog svojih financijskih ograničenja nema kapacitet za zadovoljavanje potreba država članica za tehničkom podrškom.

2.5. EGSO ističe da taj program tehničke podrške ne može i ne bi trebao biti precijenjen te da bi ga se trebalo smatrati sredstvom pomoći državama članicama da postignu makroekonomsku ravnotežu u okviru semestra. Nema dovoljno sredstava za pružanje pravog poticaja za rješavanje makroekonomskih izazova s kojima se suočavaju države članice koje teže konvergenciji.

2.6. EGSO također naglašava da bi doprinos država članica strukturnim reformama u okviru Programa potpore strukturnim reformama trebalo razmatrati u sklopu klauzule o strukturnoj reformi Pakta o stabilnosti i rastu kao način postizanja rasta, suzbijanja siromaštva, borbe protiv nezaposlenosti i postizanja prosperiteta.

2.7. EGSO vjeruje da je važno promijeniti stav prema strukturnim reformama kako bi se izbjeglo stigmatiziranje ili kažnjavanje te spriječio da te reforme stvore birokratsku zamku. Novi bi pristup trebao poticati reforme i razumijevanje među državama; EGSO stoga izražava zadovoljstvo time što program uključuje pozitivan pristup i ističe dobrovoljnu prirodu mehanizma kao sredstva kojim se želi osigurati da se program ne primjenjuje i/ili ne doživljava kao sredstvo nadzora ili oslobađanja nacionalnih vlasti od obaveza koje imaju u svojim programima reformi. Međutim, ističe da od država treba očekivati da podršku i uspjeh programa bilježe putem ispravnih, demokratskih te odgovornih procesa izvještavanja.

2.8. EGSO pozdravlja činjenicu da je Program potpore strukturnim reformama pokrenut slijedom zahtjeva jedne države članice, no ističe potrebu da proces identifikacije i pokretanja podrške sadrži šire savjetovanje sa socijalnim partnerima i civilnim društvom, u skladu s nacionalnim propisima.

2.9. EGSO naglašava da program mora biti dostupan lokalnim i regionalnim vlastima na temelju raspodjele ovlasti i nadležnosti na snazi u svakoj od država članica, kao i na temelju preporuka po državama članicama koje su često upućene lokalnim i regionalnim vlastima. Nadalje, EGSO od Komisije traži da provjeri da lokalne i regionalne vlasti, u slučajevima kada se zahtjev za tehničku podršku koji podnesu nacionalna tijela vlasti odnosi na domene koje su u nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti, budu izravno uključene u izradu nacrtu strukturne reforme te da je potvrde.

2.10. EGSO također pozdravlja aktivni pristup Programa potpore strukturnim reformama kojim se okvir podrške širi na sve države članice bez obzira na njihovu gospodarsku situaciju te stoga ističe činjenicu da je Program potrebno promatrati kao mehanizam dugoročne strukturne podrške, a ne samo kao odgovor na gospodarske i/ili financijske krize.

2.11. EGSO naglašava potrebu za zadržavanjem članka 5. („Posebni ciljevi i područje primjene Programa”) kao neiscrpnog popisa kako bi se zadržala fleksibilnost potrebna za reforme politika. EGSO smatra da je predloženi popis vrlo opsežan, no predlaže njegovo širenje na druga područja politika poput promicanja ljudskih prava, prometnih politika, IKT-a, provedbe ciljeva održivog razvoja od strane država članica i borbe protiv siromaštva.

2.12. EGSO je čvrsto uvjeren da izradu politika u Europskoj uniji treba provoditi uz aktivno sudjelovanje građana, jer „partnerstvo koje uključuje sve partnere, kako je navedeno u članku 5. stavku 1. Uredbe o zajedničkim odredbama, u pripremu, provedbu i *ex-post* ocjenjivanje projekata provedenih u okviru kohezijske politike EU-a izravno doprinosi uspjehu” europskih strukturnih i investicijskih fondova. EGSO stoga vjeruje da bi novi Program potpore strukturnim reformama trebao uključivati strože odredbe za uključivanje socijalnih partnera i partnera iz civilnog društva u osmišljavanje programa reforme politika na svim razinama: nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. To će pomoći u premošćivanju jaza između tvoraca politika i javnosti.

2.13. EGSO smatra da bi Program potpore strukturnim reformama za ESIF mogao iskoristiti postojeće mehanizme za praćenje; to bi moglo osigurati kvalitetnije praćenje i ocjenjivanje, bolju koordinaciju s ESIF-om i najveću troškovnu učinkovitost nadzornih mehanizama koji se već koriste.

2.14. EGSO smatra da se Program potpore strukturnim reformama treba provesti u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama ESIF-a (osim članaka 25., 58. i 91.), koja pruža razvijeniju strukturu podrške od sadašnjeg predloženog programa.

- 2.15. EGSO preporuča da se prihvatljivim mjerama (članak 6.) obuhvati izgradnja kapaciteta za socijalne dionike i dionike iz civilnog društva uključene u programe reforme politika;
- 2.16. EGSO želi osigurati da nove proračunske omotnice, financirane iz ESIF-a, uspostave ravnotežu između financijskih potreba na području tehničke podrške u ESIF-u i financijskih potreba na području tehničke podrške za Program potpore strukturnim reformama kako bi se za oba fonda osigurao odgovarajući kapacitet za tehničku podršku.
- 2.17. EGSO prepoznaje važnost međusektorskog pristupa koji je Program potpore strukturnim reformama zauzeo kako bi se podržale reforme, no poziva EU i nacionalne vlasti da izbjegnu preklapanja s programima za pojedine sektore. EGSO stoga smatra da postoji potreba da se odrede središnje točke kako bi se osiguralo međusobno nadopunjavanje programa i fondova te bolje iskoristila sredstva i time izbjeglo preklapanje. Članak 13. trebalo bi poboljšati kako bi se u mehanizam za koordinaciju uključilo više elemenata.
- 2.18. EGSO želi u budućnosti primati više informacija o mehanizmima za koordinaciju koji će se uspostaviti za taj fond.
- 2.19. EGSO izražava žaljenje što se popis pokazatelja čini nedovoljnim i naglašava važnost odgovarajućih pokazatelja za praćenje i ocjenu programa, no želi istaknuti da ESIF uključuje iscrpni popis pokazatelja koji bi mogli dopuniti pokazatelje predložene u Programu potpore strukturnim reformama. Potrebno je ažurirati EU-ove pokazatelje za mjerenje učinka reformi kako bi se osigurala njihova uspješnost i uklopiti ih u kontekst gospodarskog i socijalnog napretka. Pokazatelji bi trebali odražavati i to osjeća li se učinak samo na nacionalnoj razini ili donosi stvarnu europsku dodanu vrijednost.
- 2.20. EGSO pozdravlja odredbu o povećanju stope sufinanciranja na 100 % prihvatljivih troškova, jer će to državama članicama olakšati pristup Programu.
- 2.21. EGSO vjeruje da je Program potpore strukturnim reformama početni korak koji je potrebno konsolidirati i ojačati u predstojećim reformama višegodišnjeg financijskog okvira EU-a kako bi se stvorio samostalan program koji ne bi doveo u pitanje proračunske omotnice drugih postojećih sredstava potpore EU-a.
- 2.22. U tu svrhu EGSO podržava izmjene uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013 koje je predložila Europska komisija te ju snažno potiče da uzme u obzir zaključke i preporuke uključene u ovo mišljenje.
- 2.23. Međutim, EGSO predlaže da se izmijenjenim uredbama osigura da sredstva prenesena na nove programe budu u skladu sa zahtjevima za sudjelovanje te da budu podvrgnuta istom mehanizmu praćenja kao i ESIF. To bi se trebalo odraziti i u predloženoj uredbi o programu potpore strukturnim reformama, a sadašnji bi tekst trebalo izmijeniti kako bi se uključile posebne odredbe i upućivanje na sustav praćenja Uredbe o zajedničkim uredbama ESIF-a.

Bruxelles, 16. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Provedba Europskog programa sigurnosti: Akcijski plan EU-a za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe

(COM(2015) 624 završna verzija)

i

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma

(COM(2015) 625 završna verzija – 2015/0281(COD))

(2016/C 177/09)

Izvjestitelj: Cristian PÎRVULESCU

Dana 22. prosinca 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Provedba Europskog programa sigurnosti: Akcijski plan EU-a za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe

(COM(2015) 624 završna verzija)

i

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma

(COM(2015) 625 završna verzija – 2015/0281(COD)).

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 24. veljače 2016.

Na svojem 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 17. ožujka 2016.), Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio sa 145 glasova za, nijednim protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor potiče države članice da udruže sredstva za borbu protiv krijumčarenja oružja i streljiva i borbu protiv terorizma. Jačanje zaštitnih mjera koje se poduzimaju na europskoj i nacionalnoj razini moglo bi međutim imati kumulativni učinak i općenito negativno utjecati na temeljna prava. Kad bi temeljna prava bila u toj mjeri ugrožena, Unija sigurno ne bi uspjela ostvariti svoju glavnu zadaću.

1.2. Europski gospodarski i socijalni odbor smatra da su Prijedlog direktive i Komunikacija neophodni da bi se izgradila Europa sigurnija za sve one koji u njoj žive jer borba protiv terorizma spada u zajedničku nadležnost država članica i EU-a. Taj zajednički aspekt otvara pitanje eventualnih obveznih mjera koje bi se Direktivom pokušale nametnuti državama članicama. One su dužne poduzeti sve što je u njihovoj moći da spriječe i suzbiju sve oblike organiziranog kriminala, a posebice terorizma, bez obzira na njihove motive. Isto tako, institucije EU-a dužne su pomoći u koordinaciji i usklađivanju napora potrebnih da bi se ograničilo širenje te vrste nasilja.

1.3. EGSO izričito upozorava na dužnost svih državnih i sudskih tijela da se pridržavaju obveznog načela proporcionalnosti, svojstvenog svakoj pravnoj državi. Radi sprečavanja pogrešnog tumačenja ili zlorabe potrebnih zaštitnih mjera, EGSO ističe da se u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a br. 1566 terorizmom mogu smatrati prijetnje ili djela čija je namjera usmrćivanje ili nanošenje teških tjelesnih ozljeda, zatočenje ili nanošenje ozbiljne štete infrastrukturi, i to isključivo ako im je cilj izazivanje stanja panike, zastrašivanje građana ili ucjenjivanje vlasti.

1.4. Ove su zakonodavne promjene dio širih pokušaja da se suzbije prijetnja koja po svojoj naravi ugrožava same temelje europskih demokratskih sustava, što u okolnostima današnjih međunarodnih odnosa predstavlja vrlo težak zadatak. Širenje straha, podijeljenost javnog mnijenja, poticanje stereotipa o pojedinim skupinama stanovništva, oslabljivanje ravnoteže javnih vlasti i jačanje sigurnosnih i obrambenih institucija nauštrb onih koje jamče demokratsku zastupljenost – sve su to rezultati koji se žele postići terorističkim djelima i protiv njih se treba boriti odlučno i s lucidnošću. Odbor smatra da Europljani imaju pravo živjeti ne samo sigurno, već i slobodno.

1.5. Odbor smatra da je za sve demokracije opasno u zakonodavstvo uvesti anticipativna kaznena djela (kriminalizirati kaznena djela koja još nisu počinjena). Članak 3. stavak 2. točku i. Prijedloga treba izbrisati kako bi se izbjegla zabuna između pravosuđa i sigurnosti. Također, članak 15. predložene direktive ne jamči ni javne slobode ni pretpostavku nedužnosti. Odbor izražava zabrinutost i zbog pitanja dokazivanja namjere te smatra da se svi slučajevi navedeni u člancima 5. do 13. moraju predočiti na sudu kako bi se optužbe mogle potvrditi.

1.6. Odbor smatra da instrumente sprečavanja radikalizacije treba uspostaviti u okviru opširnijeg programa koji u obzir uzima društvene, gospodarske, kulturne, vjerske i političke razloge širenja takvih prijetnji i da ih treba uskladiti s mjerama koje se poduzimaju u borbi protiv terorizma i njegovom sprečavanju. Međutim, radikalizacija neke osobe ne znači neophodno da ona ima predispozicije prema nasilju ili da na njega poziva. Politike i programi prevencije moraju se usmjeriti na pojedince i skupine koji su najviše skloni upotrebi nasilja u terorističke svrhe. Civilno društvo igra ključnu ulogu u rješavanju okolnosti koje potiču radikalizaciju i sklonost upotrebi nasilja.

1.7. Osim pojašnjavanja zakonodavstva i poboljšanja suradnje između država članica na gore spomenutim područjima, treba uskladiti i europsku vanjsku politiku prema Bliskom istoku i Sjevernoj Africi, regiji koja je u posljednje vrijeme doživjela goleme promjene koje su često bile nasilne, a u nekim su slučajevima dovele i do nestabilnosti i sukoba. Posljednjih je godina opasnost od terorizma postala izuzetno ozbiljna jer postoje zone otvorenog sukoba koje djeluju kao čvorišta u kojima mnogi europski građani nalaze inspiraciju i obuku. Dugotrajni sukobi u toj regiji, pa i oni zamrznuti, potiču određene pojedince i skupine na organiziranje terorističkih činova. Odbor smatra da je od prvobitne važnosti odlučnije se angažirati na poduzimanju mjera u cilju stabilizacije, razvoja i demokratizacije u toj regiji. Prioritet treba dati borbi protiv siromaštva i korupcije te političke i društvene isključenosti.

1.8. Odbor smatra da države članice i europske institucije moraju dati prioritet drastičnom ograničavanju pristupa vatrenom oružju, streljivu i eksplozivima. Nedavni napadi na europskom tlu pokazali su da osobe uključene u terorističke aktivnosti opasno vatreno oružje nabavljaju na crnom tržištu gdje postoji raznolika ponuda. Povezanost terorističkih skupina i skupina organiziranog kriminala predstavlja veliku opasnost za sigurnost europskih i drugih građana.

1.9. Odbor se slaže da treba pojasniti zakonodavstvo o žrtvama terorizma. Žrtvama terorizma mora se pružiti brza i učinkovita podrška, ne samo odmah nakon napada, već i srednjoročno i dugoročno. Također treba bolje razumjeti društvene, gospodarske i psihološke posljedice terorističkih napada na zajednice, pojedince i razne sektore gospodarskih aktivnosti. Odbor poziva Europsku komisiju da analizira te aspekte i na temelju dobivenih saznanja predloži potrebne mjere. Nedavni napadi mogu utjecati na gospodarske sektore poput turizma i prometa, a europske i nacionalne javne vlasti dužne su uspostaviti programe podrške. Odbor ukazuje na činjenicu da sprečavanje i borba protiv terorizma imaju svoju cijenu i poziva EU da predvidi pružanje financijske pomoći državama članicama koje na tom području poduzimaju mjere.

2. Trenutna situacija: usklađivanje potrebe za većom sigurnošću i poštovanja temeljnih prava

2.1. Kao što je potvrdio u svojim mišljenjima o Haškom programu, Stockholmskom programu i Komunikaciji „Put k ostvarenju otvorene i sigurne Europe”, Odbor smatra da se sve politike na području slobode, sigurnosti i pravde moraju temeljiti na neometanoj i nediskriminirajućoj zaštiti temeljnih prava zajamčenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Poveljom EU-a o temeljnim pravima ⁽¹⁾ te da im to treba biti polazišna točka.

2.2. Kad je riječ o borbi protiv terorizma, Odbor smatra da bi u kontekstu sadašnje međunarodne situacije bilo logično revidirati važeći pravni okvir i kriminalizirati djela povezana s terorističkim aktivnostima. Odbor napominje da se u dijelu Prijedloga direktive posvećenom temeljnim pravima (3. poglavlje Obrazloženja) spominje potreba isključivanja svih oblika proizvoljnosti i, kao i u prethodnim mišljenjima o ovoj temi, ukazuje na činjenicu da prioritet treba dati temeljnim pravima i potrebi za održanjem stabilnog i funkcionalnog demokratskog okruženja usprkos toj prijetnji ⁽²⁾.

2.3. Odbor skreće pozornost na važnost održavanja schengenskog prostora kao utjelovljenja načela utvrđenih Ugovorom i poziva države članice da ne pribjegavaju raznim načinima ograničenja slobodnog kretanja unutar EU-a.

2.4. Svjestan trenutne izuzetno problematične geopolitičke situacije Odbor smatra da definicije sadržane u Prijedlogu direktive nisu dovoljno jasne da bi građanima garantirale ostvarivanje prava utvrđenih Poveljom o temeljnim pravima i Ugovorom. Napominje da je ostavljeno previše prostora za tumačenje uvjeta koje u ovim okolnostima ne tumače suci, već uredi tužitelja i tijela kaznenog progona. Također ukazuje na to da bi na nacionalnoj i europskoj razini moglo doći do iskušenja da se izvanredne mjere prenesu u pravo, na što navodi činjenica da se predlaže direktiva ove vrste kojom se regulira područje zajedničke nadležnosti.

2.5. Odbor izražava zadovoljstvo time što su digitalni informacijski sustavi postali interoperabilni jer su osmišljeni za pomoć u borbi protiv terorista. U tom smislu Odbor Schengenski informacijski sustav (SIS) smatra ključnim stupom EU-ova informacijskog mehanizma i preporučuje donositeljima odluka da učine sve što je u njihovoj moći da osiguraju da mu se priključe sve države članice.

3. Opći i posebni komentari

3.1. Akcijski plan EU-a protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe

3.1.1. Opće napomene

3.1.1.1. Odbor pozdravlja prijedloge sadržane u Komunikaciji. Institucionalnu suradnju među državama članicama treba znatno poboljšati kako u pogledu razmjene informacija, tako i u pogledu objedinjavanja postojećih baza podataka. Posebnu pažnju treba obratiti programima obuke osoblja nacionalnih uprava koji do sada nisu predstavljali prioritet.

3.1.1.2. Odbor smatra da je za točnu analizu nadzora upotrebe vatrenog oružja i eksploziva od najveće važnosti osigurati interoperabilnost baza podataka i poticati nacionalna tijela vlasti na prikupljanje podataka.

3.1.1.3. Odbor pozdravlja pozornost koja se pridaje potrebi prekidanja nezakonite nabave oružja putem interneta (vidljivi i nevidljivi internet) i rizicima povezanim s novim tehnologijama poput 3D ispisa.

3.1.1.4. Iako je potrebno poduzeti daljnje korake u pogledu upotrebe, i usklađivanja upotrebe, tehnologija za otkrivanje, Odbor skreće pažnju na opasnost od stvaranja tržišta za te tehnologije. Poduzeća koja bi željela te tehnologije staviti na tržište mogla bi doći u iskušenje da preuveličaju potencijalni sigurnosni rizik i time kod stanovništva pobuditi strah. Također, Odbor ne preporučuje opću upotrebu tehnologija za otkrivanje, već smatra da bi ona trebala biti selektivna i voditi se potrebama i rizicima.

⁽¹⁾ SL C 451 od 16.12.2014., str. 96.

⁽²⁾ SL C 218 od 23.7.2011., str. 91.

3.1.1.5. Odbor potiče Europsku komisiju da podrži usku suradnju između Europol, Interpol, glavnih sudionika u sustavu iTRACE i drugih relevantnih tijela kao što su carinska tijela i tijela koja izdaju dozvole za uvoz i izvoz vatrenog oružja, kako bi se optimizirala operativna suradnja i sljedivost te na najbolji način spriječilo preusmjeravanje oružja na crno tržište.

3.1.1.6. Odbor izražava zadovoljstvo Komisijinom namjerom da pojača operativne aktivnosti, proširi opseg Akcijskog plana za EU i jugoistočnu Europu i pojača suradnju s državama Bliskog istoka i Sjeverne Afrike. I na tom je području suradnja s trećim zemljama od velike važnosti.

3.1.1.7. Odbor ukazuje na činjenicu da u većini tih zemalja postoje institucionalni problemi, posebno u pogledu integriteta policijskih snaga. Uz suradnju na području vatrenog oružja, Europska unija mora poticati i podržavati institucijske reforme u tim zemljama.

3.2. **Direktiva o borbi protiv terorizma**

3.2.1. *Opće napomene*

3.2.1.1. Odbor smatra da se zakoni i institucionalni postupci moraju stalno prilagođavati promjenama i rizicima na području sigurnosti. Nedavni su događaji pokazali da, zahvaljujući komunikacijskoj infrastrukturi i sukobima na Bliskom istoku i u Sjevernoj Africi, terorizam poprima međunarodnu dimenziju.

3.2.1.2. Financiranje, obuka, poticanje i putovanje radi sudjelovanja u aktivnostima terorističke skupine – sve su to aktivnosti povezane s terorističkim djelima. Odbor preporučuje institucijama EU-a i državama članicama da primijene načelo proporcionalnosti, tj. da kriminalizacija tih djela i borba protiv njih bude proporcionalna njihovoj težini i namjeri.

3.2.1.3. Isto tako, Odbor smatra da treba kriminalizirati aktivnosti kojima se potiče ili koordinira počinjenje terorističkih djela: to su aktivnosti koje često provode osobe koje ne djeluju izravno, već preko drugih ljudi.

3.2.1.4. Odbor istodobno izražava zabrinutost zbog sposobnosti država članica da zaštite temeljna prava i zajamče poštovanje ustavnih odredbi i odredbi međunarodnih ugovora u praksi, kao i zbog različite mjere u kojoj su spremne to učiniti. Uspostava izvanrednog stanja nakon terorističkih napada krajem prošle godine omogućila je francuskoj državi da poduzme određene mjere koje organizacije civilnog društva dovode u pitanje sa stanovišta poštovanja temeljnih prava⁽³⁾. Odbor poziva nacionalna tijela vlasti da svoje zadaće obavljaju na razmjernan i učinkovit način i da izbjegavaju sve mjere koje bi mogle proizvesti učinke suprotne onome što se nastoji ostvariti. Terorizam se može spriječiti i protiv njega se može boriti samo uz poštovanje vladavine prava, temeljnih prava i međunarodnih ugovora. Odbor smatra da treba uspostaviti neki oblik stalnog praćenja mjera koje države članice donose na području terorizma. Stoga poziva Europsku komisiju da razmotri mogućnost uvođenja postupaka koji bi omogućili otkrivanje i ispravljanje eventualnih odstupanja. Jedna od mogućnosti u tom pogledu bila bi upotreba mehanizma nadzora poštovanja vladavine prava koji provodi Europska komisija i koji bi omogućio utvrđivanje prekršaja i predvidio postupke za njihovo ispravljanje.

3.2.1.5. Da bi se učinkovito uskladile mjere koje se poduzimaju na području borbe protiv terorizma, njegovog sprječavanja i bavljenje njegovim posljedicama te da bi se osigurala ujednačenost praksi, uključujući i na području temeljnih prava, Odbor poziva Komisiju i druge institucije EU-a da razmotre osnivanje europske agencije za borbu protiv terorizma.

⁽³⁾ Vidjeti izvješće *France: Abuses under State of Emergency. Halt Warrantless Search and House Arrest*, Human Rights Watch (HRW), 3. veljače 2016., i izvješće *Devant l'urgence, que deviennent les principes de l'État de droit?* (Dominique Guibert), Europska udruga za zaštitu ljudskih prava (AEDH).

3.2.2. Posebne napomene

3.2.2.1. Što se tiče definicije terorističkih kaznenih djela (glava II., članak 3.), postoji rizik da definicija terorizma i s njime povezanih djela bude preopširna.

3.2.2.2. Na primjer, prema članku 3. stavku 2. točki (d) „uzrokovanje velikih uništenja [...] infrastrukturnih objekata, uključujući informacijski sustav” može se smatrati terorističkim djelom. Nije jasno navedeno može li se i hakiranje smatrati terorističkim djelom. Postoje slučajevi kad takve aktivnosti imaju za cilj širenje dokumenata od javnog interesa i iako se njihovo pribavljanje i objavljivanje smatraju kažnjivim, ta djela ne spadaju pod standardnu definiciju terorizma.

3.2.2.3. U članku 3. stavku 2. točki i. stoji da je „prijetnja da će se izvršiti” terorističko djelo isto što i izvršenje takvog djela. Ta je točka iznimno problematična, posebice ako se ne poštuje načelo proporcionalnosti. Prijetnja se ne može poistovjetiti s činjenicom jer se odnosi na mogućnost, a ne na izvršeno djelo. Odbor predlaže uklanjanje članka 3. stavka 2. točke i. iz Prijedloga direktive.

3.2.2.4. Što se tiče javnog poticanja na počinjenje terorističkog djela (glava III., članak 5.), definicija djela nije jasna. Budući da su sloboda tiska i govora zajamčene, nije jasno u kom trenutku informiranje javnosti o terorističkom napadu prestaje biti informacijom i postaje poticanje. Također, zbog razvoja platformi društvenih mreža na kojima svaki korisnik istodobno stvara i sadržaj, izuzetno je teško pratiti i točno utvrditi što predstavlja informaciju, a što poticanje.

3.2.2.5. Kad se radi o kriminalizaciji „putovanja u inozemstvo radi terorizma” (glava III., članak 9.), formulacija „radi terorizma” izuzetno je nejasna. Ako se radi o organizaciji napada ili sudjelovanju u obuci, situacija je jasna, što nije slučaj kad se radi o jednoj osobi koja sudjeluje u ustanku, oružanoj pobuni ili građanskom ratu, kao što je slučaj u Siriji ili Libiji. Može li se nečije sudjelovanje u polukonvencionalnom ratu smatrati sudjelovanjem u terorističke svrhe⁽⁴⁾? Jedna od mogućih situacija je ona u kojoj se nalaze europski borci koji se bore na strani pobunjeničkih skupina koje nacionalne vlade zemlje u kojoj se bore ili vlade trećih zemalja smatraju teroristima.

3.2.2.6. U vezi s tom problematikom treba istaći da je teško utvrditi je li neka skupina po prirodi „teroristička” ili ne. Te se poteškoće ne odnose samo na analizu, već se postavljaju i na institucionalnoj razini. Europska unija upotrebljava svoj vlastiti sustav uvrštavanja terorističkih organizacija na popis i njihovog brisanja s njega, naročito kad se radi o organizacijama s „neovisne” liste koja se vodi zasebno od liste Ujedinjenih naroda⁽⁵⁾. Prakse pojedinih država i njihove definicije toga što je terorističko mogu se razlikovati od praksi i definicija koje koristi Europska unija. U tom je slučaju potrebno uspostaviti koordinaciju između država članica i institucija EU-a, a posebice tijela koja na tom području imaju ovlasti (npr. Europol).

3.2.2.7. Što se tiče članaka 12. do 14., nije jasno zašto bi ta djela trebalo kriminalizirati zasebno od onih koja su kriminalizirana u skladu s kaznenim zakonom pojedine države članice. Međutim, teroristička svrha se kod tih kaznenih djela može utvrditi kao otegotna okolnost koja bi, u skladu s načelom proporcionalnosti, trebala opravdati izricanje teže kazne.

3.2.2.8. Što se tiče „povezanosti s terorističkim kaznenim djelima” (članak 15.), formulacija „Kako bi kazneno djelo iz glave III. članka 4. bilo kažnjivo, nije nužno stvarno počiniti terorističko kazneno djelo” je problematična. Kako se može utvrditi postojanje terorističke svrhe? Drugim riječima, kako znamo je li određeno kazneno djelo samo jedno u nizu djela koja vode do počinjenja kaznenog djela ili se radi o izoliranom djelu? To može imati negativne posljedice po temeljna prava.

⁽⁴⁾ Jedan od zanimljivih slučajeva jest slučaj europskih boraca u Siriji koji se na strani kurdskih paravojnih postrojbi bore protiv Daesha, skupine koja se nalazi u epicentru globalnog vjerskog terorizma. Jedan nizozemski državljanin, bivši vojnik nacionalne vojske, pod istragom je nizozemskih vlasti jer je, nakon što je u Siriji sudjelovao u borbama na strani kurdskih snaga, optužen za ubojstvo. Nije jasno hoće li, jednom kad se direktiva prenese u nizozemsko pravo, doći do promjene pravne kvalifikacije sličnih djela.

⁽⁵⁾ *EU Terrorist Listing. An Overview about Listing and Delisting Procedures* („Popis terorista u EU-u. Postupci uvrštavanja i brisanja), Martin Wahlisch, Berghof Peace Support, 2010.

3.2.2.9. Odbor dovodi u pitanje primjerenosti prijedloga iz članka 17. o kaznama za fizičke osobe, u kojem se od država članica traži da kaznena djela kažnjavaju kaznama „koje mogu uključivati izručenje”.

3.2.2.10. Što se tiče prenošenja direktive, u Prijedlogu se spominje rok od 12 mjeseci od njezina donošenja. Odbor države članice potiče da taj rok skrate što je više moguće kako bi ubrzale provedbu direktive.

Bruxelles, 17. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost”

(COM(2015) 667 završna verzija – 2015/0313 (COD))

(2016/C 177/10)

Izvjestitelj: Jan SIMONS

Dana 27. siječnja 2016. i 21. siječnja 2016., sukladno članku 100. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Vijeće, odnosno Europski parlament, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost”

(COM(2015) 667 završna verzija – 2015/0313 (COD)).

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 4. ožujka 2016. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 16. ožujka 2016.), sa 175 glasova za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podržava Komisijin prijedlog o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA) jer je u skladu sa širim nastojanjima da se pojača nadzor europskih vanjskih morskih granica.

1.2. Još jednom ističe, u skladu s rezolucijama o golemom priljevu izbjeglica koje je Odbor usvojio u rujnu i prosincu 2015., da je nužno što prije provesti predložene mjere. Ne smije se dozvoliti da toliki broj izbjeglica pogiba na moru, da migranti i dalje ilegalno pristižu te da države članice uvode unilateralne mjere u obliku stalnih graničnih kontrola.

1.3. Odbor izričito preporučuje da se iz naslova i sadržaja prijedloga uredbe ukloni termin „obalna straža” tako da ostane samo Europska agencija za graničnu stražu. Agencija za graničnu stražu obavlja samo jednu od zadaća obalne straže, dok brojne druge zadaće obalne straže već obavlja EMSA. Korištenje termina „obalna straža” u nazivu agencije za graničnu stražu gotovo će sigurno dovesti do nepotrebne zbrke kao i dupliciranja posla.

1.4. Odbor se slaže s uvođenjem dodatnih zadaća EMSA-i, agenciji koja je proteklih godina uvelike pridonijela povećanju pomorske sigurnosti te sprečavanju i kontroliranju onečišćenja s brodova, ali nije siguran može li EMSA s postojećim brojem djelatnika i financijskim sredstvima ispuniti te dodatne zadaće.

1.5. Odbor je zabrinut zbog toga što se na satelitskim snimkama teško mogu otkriti drvene ili gumene brodice. Komisija smatra da se uz pomoć daljinski upravljanih letjelica (Remotely Piloted Aircrafts, često nazivanih i dronovima) mogu ukloniti ta ograničenja. Odbor pozdravlja taj prijedlog jer se njime omogućuje potpuni nadzor te može pomoći, između ostalog, u sprečavanju ljudskih žrtava.

1.6. Odbor je jednako zabrinut zbog činjenice da države članice uvode stalne granične kontrole, što prema zadnjem istraživanju prouzrokuje znatne troškove. Prema njegovom mišljenju, troškovno isplativiji i učinkovitiji sustav obalne straže dovest će do ukidanja stalnih kontrola u državama članicama i omogućiti da schengenski sustav ponovno zasja.

1.7. Odbor smatra da intenzivna suradnja i međusobna razmjena informacija među trima agencijama EU-a te među njima i nacionalnim vlastima koje su nadležne za obalnu stražu vodi k stvaranju učinkovitog i djelotvornog sustava obalne straže. Odbor insistira na brzom donošenju odluka jer su problemi neodgodivi i treba djelovati što prije.

2. Uvod

2.1. Komisija je 15. prosinca 2015. objavila Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost (COM(2015) 667 završna verzija), nakon čega su Vijeće i Europski parlament sukladno članku 100. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije zatražili mišljenje od Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora.

2.2. Odbor se rado odaziva s obzirom na to da Prijedlog o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 predstavlja važan korak prema jačanju europske suradnje na području usluga granične obalne straže te poboljšanju suradnje i koordinacije među odgovarajućim agencijama EU-a kako bi se unaprijedile sinergije između njihovih usluga te im se time omogućilo pružanje učinkovitijih i isplativijih usluga. To će omogućiti agencijama EU-a da pruže valjane i isplative informacije nacionalnim tijelima koja izvršavaju funkcije granične i obalne straže.

2.3. To je hitno potrebno jer, na temelju Komisijinih podataka, u državama članicama trenutačno postoji više od 300 civilnih i vojnih tijela nadležnih za obavljanje dužnosti obalne straže u nizu područja kao što su pomorska sigurnost, nadzor granica, kontrola ribarstva, carinski nadzor, zaštita okoliša i sl.

2.4. Niz agencija EU-a, poput Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (poznata i pod nazivom Frontex), EMSA-e i Europske agencije za kontrolu ribarstva (EFCA), pruža potporu nacionalnim nadležnim tijelima u izvršavanju njihovih dužnosti.

2.5. Ovaj zakonodavni prijedlog dio je skupa mjera koje Komisija predlaže za „jačanje zaštite europskih vanjskih granica, uključujući europsku suradnju povezanu s funkcijama obalne straže”. Drugi prijedlozi odnose se na Uredbu o osnivanju Europske agencije za graničnu i obalnu stražu te prijedlog izmjene Uredbe Vijeća (EZ) br. 768/2005 o osnivanju Europske agencije za kontrolu ribarstva, slično kao i ovaj Komisijin prijedlog.

2.6. U popratnoj Komunikaciji „Europska granična i obalna straža te učinkovito upravljanje vanjskim granicama EU-a” (COM(2015) 673 završna verzija) Komisija ističe da je povod prijedlogu iznimno velik broj nezakonitih prelazaka vanjskih granica EU-a.

2.7. Prema podacima iz Komunikacije (COM(2015) 673 završna verzija, stavak 1. i fusnota 1.), u razdoblju od siječnja do studenog 2015. zabilježeno je više od 1,5 milijuna nezakonitih prelazaka vanjskih granica EU-a. Vrlo velik broj izbjeglica i migranata nastavio je svoje putovanje diljem Europske unije bez prethodne identifikacije i registracije.

2.8. Kao posljedica toga Schengenski sporazum našao se pod velikim pritiskom. U međuvremenu su neke države članice odlučile uvesti privremene kontrole na unutarnjim granicama, a to ne smije dugoročno tako ostati.

2.9. Nedavno provedeno istraživanje skupine za strateško promišljanje francuske vlade France Stratégie ističe da bi ukidanjem schengenskog prostora gospodarstvo moglo pretrpjeti štetu u iznosu do 100 milijardi eura. Trgovina između 26 država schengenskog prostora smanjila bi se dugoročno za 10 % do 20 %, dok bi se bruto nacionalni proizvod država schengenskog prostora smanjio za 0,8 %.

2.10. Komisija je u svojem migracijskom programu iz svibnja 2015. (COM(2015) 240 završna verzija) prepoznala potrebu za prelaskom na zajedničko upravljanje vanjskim granicama u skladu sa člankom 77. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2.11. U svojem govoru o stanju Unije u rujnu 2015. predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker izjavio je da će Komisija do kraja 2015. godine predstaviti prijedloge za stvaranje „potpuno operativnog europskog sustava granične i obalne straže”. Prijedlozi su izneseni 15. prosinca 2015. Ovaj prijedlog jedan je od njih.

3. Opće napomene

3.1. U rezoluciji od 16. rujna 2015. o trenutnoj izbjegličkoj krizi Odbor poziva Europu da preuzme svoj dio odgovornosti u vezi s dolaskom iznimno velikog broja izbjeglica i donese zajedničke mjere za rješavanje problema.

3.2. U istoj Rezoluciji Odbor izražava zabrinutost zbog nepoštovanja Schengenskog sporazuma i onemogućavanja slobodnog kretanja ljudi i robe. To se dodatno naglašava u Rezoluciji o izbjeglicama, usvojenoj 10. prosinca 2015., u kojoj Odbor ističe kako je važno na primjeren način zaštititi vanjske granice država schengenskog prostora, ali i kako ponovno postavljanje unutarnjih prepreka i izgradnja zidova neće pridonijeti približavanju građana EU-a i poticanju građanstva EU-a.

3.3. Odbor smatra da je izuzetno bitno da se što prije poduzmu koraci prema poboljšanju suradnje na području granične straže, uključujući i obalnu stražu. Stoga se slaže s Komisijinim prijedlogom o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1406/2002 o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost, a posebice s idejom – ali ne i s oblikom prijedloga – da se osnuje Europska agencija za graničnu i obalnu stražu koja će se temeljiti na Frontexu i koja će blisko surađivati s Europskom agencijom za pomorsku sigurnost (EMSA) i Europskom agencijom za kontrolu ribarstva (EFCA).

3.4. Naime, Odbor ne razumije zašto se u prijedlogu Komisije o „novom” Frontexu spominje „obalna straža”. EMSA je već uspostavila različite jedinstvene pomorske informacijske sustave, raspolaze iskustvom u radu s tim sustavima te će u budućnosti sukladno prijedlozima Komisije preuzimati dodatne zadaće u tom području.

3.5. Prema mišljenju stručnjaka na tom području, to se može zaključiti iz prijedloga proračuna. Tako iz financijskih podataka proizlazi da će EMSA unajmiti usluge RPAS-a (dronova), čime će dodati još jedan sloj podataka u sustave EMSA-e koji ne sadrže samo podatke o nadzoru granica.

3.6. Odbor stoga preporučuje da se izbjegava pojam „obalne straže” kako bi se izbjegli mogući nesporazumi. Pored toga, trenutna suradnja triju agencija pokazuje da se podjela zadataka u praksi pokazala učinkovitom i djelotvornom.

3.7. Odbor naglašava da bi nacionalna tijela nadležna za izvršavanje funkcija obalne straže trebala vrlo brzo imati koristi od ove poboljšane suradnje u smislu bolje razmjene podataka i boljeg operativnog nadzora vanjskih granica EU-a.

3.8. Odbor pozdravlja činjenicu da će EMSA preuzeti vodstvo u naporima koji se poduzimaju u cilju znatnog poboljšanja sposobnosti nadzora vanjskih morskih granica Europske unije pomoću RPAS-a (dronova). To neće omogućiti samo učinkovitiji i djelotvorniji nadzor, već i korištenje RPAS-a (dronova) u različite svrhe.

3.9. U Mišljenju o izmjeni Uredbe o osnivanju Europske agencije za pomorsku sigurnost⁽¹⁾ Odbor je zaključio da podržava ulogu EMSA-e u poboljšanju pomorske sigurnosti država članica. Pritom je već tada smatrao da je važno zadaće i nadležnosti EMSA-e proširiti na odgovoran način.

3.10. Da bi EMSA te dodatne zadaće mogla dobro izvršavati raspolagati dostatnim financijskim sredstvima i osobljem. Prema proračunu EU-a predviđa se godišnje povećanje sredstva za EMSA-u u iznosu od 22 milijuna eura do 2020. godine te zapošljavanje 17 privremenih djelatnika. Odbor sumnja da je to dovoljno. Iako izravno uključeni dionici poput EMSA-e smatraju da je to dovoljno, Odbor smatra da nema dovoljno manevarskog prostora za reakcije na katastrofe. Također smatra da je potrebno osigurati financijsku rezervu.

3.11. Odbor je izrazito zabrinut zbog toga što je sadašnjim tehnologijama teško otkriti izbjeglice u gumenim ili drvenim brodicama. Satelitske su informacije dostupne samo u određenim razdobljima, ovisno o putanji satelita. Komisija smatra da se uz pomoć RPAS-a (dronova) mogu prevladati ta ograničenja.

3.12. S obzirom na dolazak golemog broja izbjeglica, Odbor smatra da je s aspekta humanitarnog djelovanja i učinkovitijeg i djelotvornijeg sustava obalne straže nužno pratiti sva kretanja plovila na moru kako bi službe spašavanja mogle pravodobno djelovati.

3.13. Odbor smatra ispravnom činjenicu da je, od tri agencije, EMSA-i dodijeljena ključna uloga u organizaciji usluga RPAS-a (dronova).

4. Posebne napomene

4.1. Odbor se zalaže za poboljšanje međusobne suradnje agencija EU-a i suradnje s nacionalnim tijelima obalne straže. Bolja suradnja dovest će do isplativijeg i troškovno učinkovitijeg nadzora vanjskih morskih granica EU-a.

4.2. S obzirom na dolazak golemog broja izbjeglica, to bi trebalo učiniti što prije. Odbor smatra da je odgađanje donošenja mjera iz bilo kojeg razloga nedopustivo. Naprotiv, svi prijedlozi Komisije, ne samo ovaj prijedlog o EMSA-i, trebali bi biti što prije usvojeni i provedeni, uzimajući u obzir, naravno, komentare Odbora.

4.3. Odbor se slaže s proširenjem nadležnosti EMSA-e budući da se EMSA tijekom posljednjih godina pokazala uspješnom u osiguravanju visoke razine pomorske sigurnosti i zaštite te da je odigrala veliku ulogu u sprečavanju onečišćenja s brodova.

4.4. Proširenje nadležnosti EMSA-e trebalo bi dovesti do poboljšanja širenja podataka o pomorskom nadzoru u stvarnom vremenu među trima agencijama i relevantnim nadležnim tijelima obalne straže, korištenja usluga RPAS-a (dronova) za nadzor vanjskih morskih granica EU-a, dostupnosti podataka prikupljenih putem satelita, kvalitetnijih komunikacijskih usluga kao potpore zajedničkim operacijama te posvećivanja veće pozornosti obrazovanju i osposobljavanju te ulaganja u njih.

4.5. Odbor se pita zašto je Komisija cijeli jedan stavak posvetila činjenici da će Europska svemirska agencija prestati besplatno pružati usluge satelitskog automatskog sustava identifikacije (SAT-AIS), a da pritom ne navodi financijske odredbe prijedloga prema kojima se od 2017. za to predviđaju novčana sredstva, dok bi se te usluge u 2016. godini trebale pokrivati u okviru programa Copernicus. Odbor vjeruje da će se to tako i odvijati.

Bruxelles, 16. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁾ SL C 107, 6.4.2011., str. 68.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR